

La revue *Organisations & territoires*, publiée par le Département des sciences économiques et administratives de l'Université du Québec à Chicoutimi, est subventionnée par le Fonds institutionnel de la recherche. La direction reconnaît aussi le soutien financier que le Centre de recherche sur le développement territorial accorde en tant que partenaire de la revue.

Comité de direction et d'orientation

Brahim Meddeb, Directeur
Marc-Urbain Proulx
Stéphane Aubin
Imen Latrous, chronique du livre
Lise Plourde, interview
Cathy Tremblay, édition et abonnement

Graphisme

Sarah Paradis

Impression

ICLT L'Imprimerie

Comité de lecture et de rédaction

Maurice Beaudin, *Université de Moncton*
Jean Desrochers, *Université de Sherbrooke*
Louis Dussault, *Université du Québec à Chicoutimi*
Louis Jacques Filion, *École HEC Montréal*
Anne Gilbert, *Université d'Ottawa*
Louis Guay, *Université Laval*
Pierre Hamel, *Université de Montréal*
Bruno Jean, *Université du Québec à Rimouski*
Steve Jacob, *Université Laval*
Juan-Luis Klein, *Université du Québec à Montréal*
Stéphane Le Queux, *James Cook University (Australie)*
Daniel Maltais, *ÉNAP - Québec*
Marguerite Mendell, *Université Concordia*
Ruphin Ndjambou, *INSG, Gabon*
Bernard Pecqueur, *Université de Grenoble*
Paul Prévost, *Université de Sherbrooke*
Nathaly Riverain, *Fondation de l'entrepreneurship*
Nicole St-Martin, *Université de Sherbrooke*
Marielle Tremblay, *Université du Québec à Chicoutimi*
Hubert Wallot, *TELUQ*

ISSN 1493-8871

Poste-publications

4 0 0 5 2 0 2 2



ÉDITORIAL

Brahim Meddeb

3

Théories et pratiques en développement territorial : des grands projets aux initiatives locales et vice versa

5

Martin Simard, Thierno Diallo et Suzanne Tremblay

Grands projets : Trop grands pour réussir?

15

Lavagnon A. Ika

La périphérie nord face à un nouveau cycle

25

Marc-Urbain Proulx

La politique éolienne au Québec : un mégaprojet?

37

Yann Fournis et Marie-José Fortin

Les mégaprojets à Montréal, de Drapeau à Coderre

43

Pierre-Mathieu Le Bel et Salvador David Hernandez

Le Port de Québec comme mégaprojet : Une insertion territoriale difficile

49

Paul Villeneuve

La centralité urbaine à Québec. Un grand projet en continu renouvellement

55

Guy Mercier et Francis Roy

Comment intégrer le développement durable dans un mégaprojet? Le cas de la Ville de Sept-îles

65

Claude Villeneuve, Stéphanie Prévost, David Tremblay et Hélène Côté

Mégaprojets et développement territorial : cas des industries extractives en Afrique

73

Christelle Nzoyem, Thierno Diallo, Christophe Leyrie et Julien Bousquet

CHRONIQUE DU LIVRE

79

**Li
bre**
de voir plus loin

Doctorat

en management de projets

- Programme novateur et unique dans la francophonie
- Possibilité de bourse de prestige de 25 000 \$ offerte par le CQRDA
- Bourses du fonds de soutien du doctorat en management de projets

Université du Québec à Chicoutimi

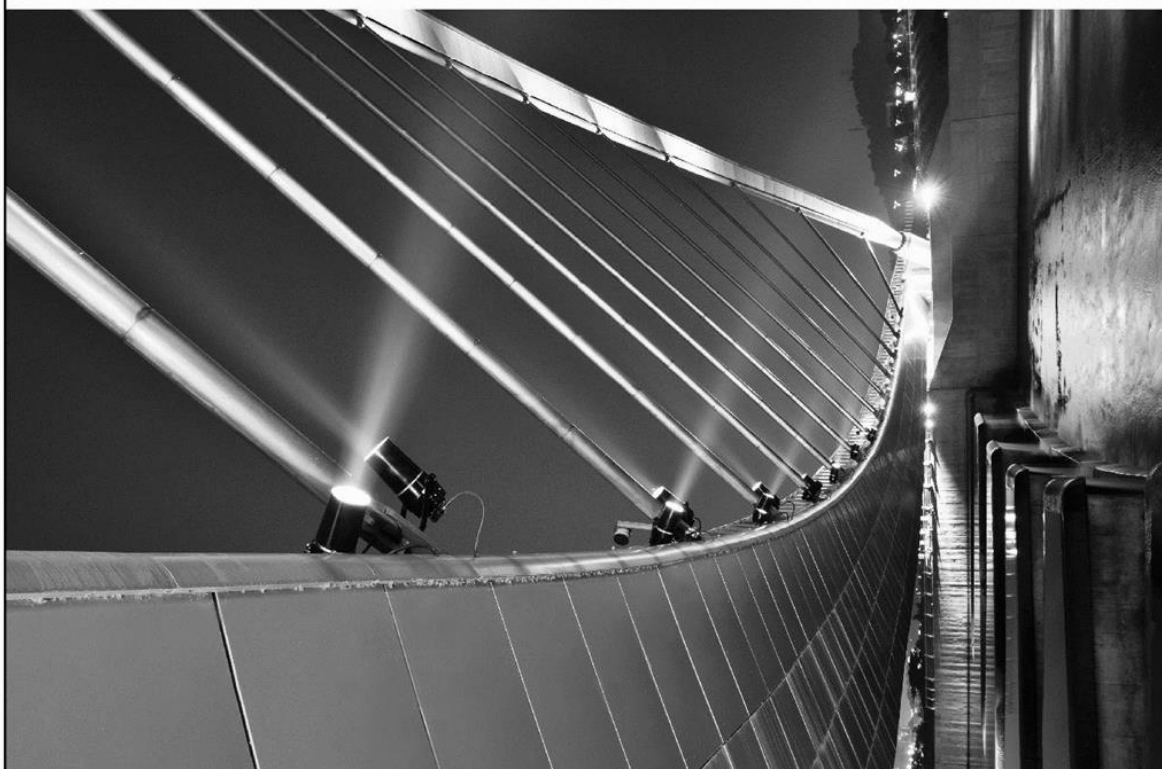
418 545-5011, poste 5282

uqac.ca/dmp

uqac.ca



UQAC



Éditorial

Le dernier numéro du volume 23 de la revue *Organisations & territoires* présente une série d'articles articulée autour de la problématique des mégaprojets et de leur rôle dans le développement territorial. Les articles sont issus de conférences présentées dans le cadre d'un colloque « Milieux périphériques en développement : le retour des mégaprojets » organisé à l'Université du Québec à Chicoutimi à l'automne 2013.

Ce numéro spécial débute par un article proposé par Martin Simard, Thierno Diallo et Suzanne Tremblay sur les théories et pratiques en développement territorial. Sur ce point, les auteurs jettent un regard nouveau sur la place et la portée des grands projets. Selon eux, la revitalisation des milieux ruraux et l'exploitation des ressources naturelles passent par la mise en œuvre de mégaprojets sur la scène internationale. Cependant, les mégaprojets sont à l'origine de contacts fructueux dans l'intérêt commun des parties prenantes, mais aussi de risques énormes de tensions et conflits.

Le deuxième article présenté par Lavagnon A. Ika examine les conditions de succès et d'échec des grands projets. Plus spécifiquement, l'auteur explore la relation entre le budget et la performance des mégaprojets en se basant sur des exemples concrets dans le monde, au Canada et au Québec.

Marc-Urbain Proulx propose, dans le troisième article, une modélisation économique de la périphérie nordique en s'appuyant sur les différents grands cycles économiques. L'auteur croit que le nouveau cycle nordique en cours ne sera pas accompagné d'effets économiques structurants élevés et que le transfert des richesses du Nord vers le Sud s'accélère. L'auteur envisage des solutions pour optimiser les retombées du Plan Nord sur le développement territorial et local.

Yann Fournis et Marie-José Fortin exposent, dans le quatrième article, une réflexion sur la politique éolienne au Québec en tant que mégaprojet. Les auteurs croient que le développement de l'éolien

au Québec prend une trajectoire industrialisante de la périphérie dont le succès serait lié à la participation des acteurs locaux et aux retombées économiques sur les territoires concernés.

Le cinquième article présenté par Pierre-Mathieu Le Bel et Salvador David Hernandez examine la dynamique des mégaprojets entrepris à Montréal depuis plusieurs décennies. Les auteurs précisent que cette dynamique était souvent à l'origine de conflits.

Paul Villeneuve décrit, dans le sixième article, l'évolution de la relation entre le Port de Québec, le fleuve Saint-Laurent et la Ville de Québec. Alors que dans le passé, le Port était en osmose avec la Ville, il est aujourd'hui considéré comme un mégaprojet ayant des effets néfastes. Cette situation a nécessité la création de plusieurs comités impliquant les pouvoirs publics et les citoyens à la surveillance des problèmes de pollution en provenance du Port.

Le septième article propose une démarche historique pour analyser la conception de la centralité urbaine de la Ville de Québec durant les six dernières décennies. En effet, les auteurs, Guy Mercier et Francis Roy, démontrent que la centralité urbaine, laquelle est un projet toujours en métamorphose, n'est plus conçue comme un vecteur d'étalement urbain, mais plutôt comme un levier permettant de le freiner et/ou le limiter.

Le huitième article propose une démarche d'intégration du développement durable dans un mégaprojet. Les auteurs, Claude Villeneuve, Stéphanie Prévost, David Tremblay et Hélène Côté, réalisent une recherche-action en se basant sur un modèle théorique à cinq dimensions du développement durable : l'environnement, l'économie, le social, l'éthique et la gouvernance. Ils ont ensuite appliqué une grille d'analyse de développement durable au mégaprojet de Mine Arnaud à la Ville de Sept-Îles. Les résultats de cette démarche démontrent que les mégaprojets sont à l'origine d'enthousiasme excessif des

investisseurs et des inquiétudes des communautés concernées.

Le neuvième article porte sur le lien entre les mégaprojets dans les industries extractives et le développement territorial en Afrique. En effet, les auteurs Nzoyem Christelle, Thierno Diallo, Christophe Leyrie et Julien Bousquet rappellent dans cette étude le consensus des experts à l'égard des impacts négatifs des projets miniers sur les plans environnemental, économique, social et politique. Ils proposent ensuite des recommandations propices à une amélioration des revenus des industries extractives au développement. Sur ce point, ils attirent l'attention sur de nombreux défis à relever.■

Brahim Meddeb, Ph. D.
Le Directeur

ERRATUM

Une erreur s'est glissée dans le volume 23 n° 1 et 2. Dans la section « Chronique du livre », la recension du livre **Hirigoyen, M.-F. (2014). *Que sais-je? Le harcèlement moral au travail*, Presses Universitaires de France, 128 p.**, parue aux pages 110 et 111, le nom de l'auteur de la recension, soit Imen Latrous, était erroné. Nous aurions dû lire Laetitia Larouche. Vous retrouverez donc la recension corrigée aux pages 79 et 80 du présent numéro.

Théories et pratiques en développement territorial : des grands projets aux initiatives locales et vice versa

Martin Simard, Thierno Diallo et Suzanne Tremblay¹

INTRODUCTION

Au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde, l'implantation de grands projets représente l'élément moteur de l'économie de marché depuis plusieurs décennies, voire depuis plus d'un siècle.

Les divers types de territoires font face aux défis constants du développement social et économique. Tous les milieux géographiques sont interpellés par ces enjeux, des grandes agglomérations urbaines aux régions rurales périphériques, des espaces nordiques à la savane africaine. Les analyses sur les problèmes de développement identifient fréquemment les faiblesses institutionnelles et administratives ou le climat politique sur un territoire donné. Néanmoins, la géographie et les ressources naturelles doivent également être considérées comme étant des facteurs significatifs à considérer². La mise en valeur des ressources naturelles se fait souvent par l'intermédiaire de grands projets ou de mégaprojets. Comprendre le fonctionnement et les effets de ces projets se révèle donc d'une grande importance dans le champ du développement territorial.

Au Québec, au Canada et ailleurs dans le monde, l'implantation de grands projets représente l'élément moteur de l'économie de marché depuis plusieurs décennies, voire depuis plus d'un siècle. Malgré la montée des initiatives de développement endogène ou local dans les années 1980 et 1990, les grands projets ont encore un poids considérable dans l'économie. On observe même un retour de ceux-ci, notamment dans les régions périphériques, avec la multiplication de ce type de projets, en particulier dans le secteur minier. Dans une large mesure, cette situation est associée au phénomène de la mondialisation et à l'expansion des économies émergentes, comme celle de la Chine,

lesquelles économies stimulent la demande en ressources naturelles à l'échelle de la planète. Cette forte demande amène à son tour une hausse des prix des matières premières et la mise en exploitation d'un grand nombre de gisements miniers.

Il est difficile de définir exactement ce qu'est un grand projet. De manière générale, il est permis d'affirmer qu'il s'agit d'un projet industriel ou d'infrastructures qui vise à mettre en place des équipements de production de grande taille. Ces équipements se démarquent par l'ampleur des ressources mobilisées et des investissements, tout en comportant des défis de coordination d'une série d'acteurs publics ou privés sur plusieurs mois ou années. De par son envergure, ce genre de projets est susceptible d'avoir des retombées majeures sur les communautés ou collectivités d'accueil, retombées qui peuvent être positives ou négatives (emplois, aménités, impacts sociaux ou environnementaux, etc.). Si la définition des grands projets est plutôt fluide, notamment en ce qui concerne le seuil à partir duquel l'on peut parler de ce type de projets, la terminologie pose également problème. En effet, doit-on parler de grands projets ou de mégaprojets? Les deux mots peuvent être utilisés comme synonymes, mais nous avons une préférence pour l'expression « grand projet ».

Par ailleurs, la question de la pertinence ou de l'efficacité des grands projets mérite notre attention. Les théories économiques classiques font la promotion des grands projets et soulignent leurs influences sur la croissance et le développement, dans une optique territoriale ou plus générale³. Néanmoins, dans plusieurs cas, la rentabilité économique n'est pas au rendez-vous, ou du moins, celle-ci émerge sur la longue durée, alors que l'accent est fréquemment placé sur la

« rentabilité politique », en particulier dans le cas des projets publics. Certains auteurs affirment même que les petits projets initiés par des petites et moyennes entreprises (PME) participent davantage au développement, voire que les grands projets sont carrément nuisibles pour les collectivités locales et régionales⁴.

Ce texte vise à traiter des changements de paradigmes en développement régional. Plus précisément, il s'agit d'illustrer le retour des grands

projets à l'aide de deux exemples affichant des similarités, soit le Nord québécois et l'Afrique subsaharienne. Nous aimerions d'abord discuter de ce qui semble constituer un virage significatif dans les théories et les stratégies dans le champ du développement territorial, soit le retour des grands projets de développement depuis le début de ce millénaire. Dans un deuxième temps, nous traiterons des grands projets dans deux milieux spécifiques, soit le Nord du Québec et le continent africain.

1. LE DÉVELOPPEMENT LOCAL : UN PARADIGME EN VOIE DE MARGINALISATION?

L'origine et les formes du développement local

Le développement endogène met de l'avant la prise en compte des besoins fondamentaux des populations en lien avec les spécificités des territoires et de leurs différentes composantes, plus précisément les composantes naturelle, économique, culturelle, et sociale.

Le virage actuel semble suivre un premier tournant opéré il y a une trentaine d'années dans le champ du développement territorial, c'est-à-dire la montée du paradigme du développement local. L'approche du développement local est apparue au cours des années 1980, après plusieurs décennies de développement économique impulsé par le haut, soit par l'État ou la grande industrie. Cette vague initiale de développement, qui fut à son sommet dans les « Trente Glorieuses », focalisait sur les grands projets, qu'il s'agisse de mines, de barrages hydroélectriques, de centrales nucléaires ou de complexes industriels dans divers secteurs d'activités (sidérurgie, pétrochimie, pâtes et papiers, aluminium, automobile, aéronautique, etc.). À la suite de cette période faste, le développement local s'est progressivement imposé sur plusieurs plans dont le plan théorique, le plan politique de même qu'au sein des communautés locales et régionales elles-mêmes.

Sur le plan théorique, le développement local est apparu dans le sillage du développement endogène. Le développement endogène se veut une approche territoriale du développement et celle-ci relève du paradigme du développement par le bas. Le développement endogène met de l'avant la

prise en compte des besoins fondamentaux des populations en lien avec les spécificités des territoires et de leurs différentes composantes, plus précisément les composantes naturelle, économique, culturelle, et sociale. Le développement endogène a fait l'objet de nombreuses publications savantes de la part de plusieurs auteurs, tant des économistes, que des géographes ou des sociologues⁵. Plus profondément, ce mouvement est issu de multiples courants théoriques qui se sont mis en place à la fois dans les pays du Sud et dans les pays du Nord. Pour certains auteurs, le développement local est synonyme de développement endogène alors que d'autres y voient des distinctions subtiles sur lesquelles nous ne nous attarderons pas.

De manière synthétique, disons que deux grandes approches de développement local se dégagent et que celles-ci englobent les différents courants : l'approche du développement économique local et celle du développement économique communautaire. Selon les différentes versions du développement local et selon les auteurs qui le décrivent⁶, l'accent sera mis sur le développement économique ou le développement social. Cependant, le territoire local et sa population sont toujours au centre de l'équation. Ainsi, le développement local mobilise inévitablement les institutions locales et implique des formes de décentralisation des pouvoirs publics. Des groupes de citoyens plus informels peuvent également contribuer au processus. D'une certaine façon, il s'agissait de la rencontre historique d'une demande venant de la base (populations, groupes, municipalités locales ou MRC, etc.) et d'une offre émanant du haut (gouvernements supérieurs).

L'approche du développement économique local (DEL) met l'accent sur les indicateurs traditionnels du développement, soit la création d'emplois, la croissance des revenus et du PIB à partir d'initiatives mises en œuvre notamment par les acteurs du secteur privé, en particulier des PME. Certains auteurs parlent de modèle fonctionnel qui se traduit par une tentative d'ajustement aux marchés mondialisés. Dans cette perspective, selon Bernard Vachon, le développement économique local se veut une stratégie basée sur la synergie des partenaires afin de mettre en œuvre des initiatives locales et « d'augmenter la capacité des collectivités en difficulté à s'adapter aux nouvelles règles du jeu de la croissance macro-économique; ou à trouver d'autres formes de développement » [...] » intégrant à la fois « des préoccupations d'ordre social, culturel et environnemental parmi des considérations purement économiques »⁷.

Lorsqu'il est question de développement économique local, l'accent est généralement placé sur la collaboration des acteurs dans une optique de développement à caractère économique, mais les aspects social, culturel et environnemental peuvent être présents à différents degrés. Cette forme de développement local se décline en plusieurs sous-courants plus ou moins formalisés, par exemple l'approche des districts industriels, celle des milieux innovateurs, la critique postfordiste ou la théorie de la spécialisation flexible des systèmes productifs locaux⁸.

Pour ce qui est du développement économique communautaire (DEC), il est, selon Martine D'Amours, une composante du développement local, mais, à la différence de celui-ci, il intègre « des objectifs économiques (création d'entreprises et d'emplois) et des objectifs sociaux (lutte contre la marginalisation sociale, qualité de vie, services collectifs, empowerment de la communauté) dans une approche globale » et avec une stratégie territoriale⁹. Le DEC tend à prendre en compte quatre dimensions, soit la dimension économique par la production et la vente de biens et services, la dimension territoriale par la mise en valeur des ressources locales, la dimension sociale par un travail

portant sur la recomposition sociale de la communauté et la dimension communautaire « en tant qu'espace du vivre ensemble et en tant que dispositif premier de revitalisation »¹⁰.

Le développement économique communautaire se veut donc une approche multidimensionnelle du développement qui se met en œuvre par le partenariat entre différents acteurs sociaux à l'échelle des territoires locaux. Il fait appel à l'entrepreneuriat collectif avec les coopératives et les entreprises d'économie sociale de type associatif.

Le développement économique communautaire se veut donc une approche multidimensionnelle du développement qui se met en œuvre par le partenariat entre différents acteurs sociaux à l'échelle des territoires locaux. Il fait appel à l'entrepreneuriat collectif avec les coopératives et les entreprises d'économie sociale de type associatif. Le DEC prend racine à partir des besoins de la communauté ainsi que de la volonté des acteurs sociaux à s'engager dans une dynamique de développement territorial, social, communautaire et économique. Dans cette perspective, l'action des réseaux d'acteurs apparaît au cœur de tout processus de développement local. Cette perspective du développement local correspond à une vision sociale des interventions à l'échelle des collectivités territoriales.

Politiques publiques, développement local et dynamiques d'acteurs

Le développement local a été décrit par plusieurs chercheurs, mais l'engouement pour cette approche s'est également concrétisé sur le plan politique au Québec notamment au début des années 1980. En effet, avec la crise économique du début des années 1980 et plus largement avec la crise du fordisme, les États des pays occidentaux ont dû procéder à un délestage de leurs responsabilités. De ce fait, les États ont connu une perte de légitimité comme acteur central au profit d'une redistribution des rôles de régulation entre les différentes composantes de la société. Dans ce contexte, l'État québécois est devenu accompagnateur et le développement local s'est avéré être

une prescription pour pallier les problèmes du désengagement étatique. L'État a donc transféré aux administrations locales et supralocales la tâche de gérer et d'absorber les effets de son déclin relatif.

Pendant la période allant du début des années 1980 jusqu'aux années 2000, plusieurs politiques publiques reliées de près ou de loin au développement local et régional ont été adoptées par les gouvernements successifs au Québec. À cet égard, on peut premièrement nommer la loi sur l'aménagement et l'urbanisme adoptée en 1979, laquelle a créé un palier administratif à l'échelle micro-régionale ou supralocale, soit les municipalités régionales de comté (MRC). Deuxièmement, nous citerons l'énoncé de politique intitulé « Le choix des Régions » publié en 1983. Troisièmement, il importe de mentionner le lancement de « La politique de soutien au développement local et régional » en 1997. Finalement, il est permis de souligner diverses politiques plus récentes qui s'inspirent du développement local : la Loi sur les regroupements municipaux (2000), la Politique nationale de l'eau (2001), la Politique nationale de la ruralité (2002 et 2008), la Stratégie pour assurer l'occupation et la vitalité des territoires (2011), etc.

Avec toutes ces politiques, stratégies ou programmes, l'État québécois a fait des acteurs locaux les pivots de la mise en œuvre du développement local. Cependant, l'État central est demeuré omniprésent dans ces politiques puisque c'est lui qui définit et oriente les politiques de développement local. Autrement dit, la mise en œuvre du développement local et des politiques qui y sont associées sont demeurés sous la coordination du gouvernement provincial à l'intérieur d'un mode de gouvernance souple et flexible.

Malgré l'omniprésence de l'État, la mise en œuvre du développement local a été reprise par les acteurs locaux, notamment par le milieu de l'entrepreneuriat avec la participation à la mise en place de territoires spécialisés selon des créneaux d'excellence. De plus, les acteurs de la société civile se sont révélés comme étant des coproducteurs du développement économique communautaire et de l'économie sociale. Ainsi, le discours sur l'importance du local n'est pas venu exclusivement des réformes étatiques, mais il a pris forme au niveau

même des collectivités locales et des acteurs locaux. En effet, la dévitalisation de plusieurs communautés rurales, et aussi de certains quartiers urbains, a incité les acteurs des communautés locales à œuvrer pour la prise en main de leur milieu. Dans cette perspective, les initiatives de développement local se sont multipliées tant en milieu rural qu'en milieu urbain et c'est ainsi que le développement économique local et le développement économique communautaire sont devenus des outils largement répandus pour favoriser l'autonomisation des collectivités locales.

Le développement local prescrit par l'État a donc été repris par les acteurs sociaux à la base qui cherchent à pallier les effets des crises économiques, de la réduction de la taille de l'État et de la dévitalisation des milieux tant urbains que ruraux. Pour certains, le développement local ne représente qu'une collection d'initiatives locales éparses qui s'apparentent davantage à une tradition de pratiques qu'à un véritable modèle de développement¹¹. Pour d'autres cependant, le développement local représente la base d'un véritable modèle de développement centré sur l'initiative locale et sur la coopération des acteurs territoriaux. Dans cette perspective, le développement local, selon Juan-Luis Klein, « se présente comme le début d'un processus cyclique qui instaure une dynamique de développement basée sur l'initiative locale et la mobilisation d'actifs endogènes et exogènes »¹². De plus, à compter des années 1990, certains auteurs font la promotion du développement territorial qui se veut « un paradigme scientifique en émergence » qui englobe le développement local, puisque celui-ci s'inscrit dorénavant sur « une scène multiscale et multisectorielle »¹³.

Dans le contexte des années 2000, cependant, le développement local apparaît de moins en moins suffisant pour contrer la dévitalisation des milieux ruraux et urbains de même que la décroissance économique qui touche les pays industrialisés depuis la crise économique de 2008. L'attrait pour les grands projets semble revenir en force dans les officines gouvernementales. L'exploitation à grande échelle des ressources naturelles, notamment des ressources minières et pétrolières semblent être les nouvelles avenues de développement qui sont préconisées par l'État. Le développement

par le haut initié par l'État et par les grandes multinationales, tant au Québec qu'ailleurs dans le monde, apparaît comme le modèle de développement classique, modèle le plus à même de créer de la richesse, de la croissance et du développement.

Au surplus, le contexte d'hypermobilité que l'on observe présentement amène une partie de la main-

d'œuvre à suivre le travail à travers le navettage de courte ou de longue durée (fly in/fly out) plutôt qu'à s'investir dans le développement de leur milieu. À de multiples égards, le retour aux grands projets ressemble à une fuite en avant à l'époque où plusieurs analystes proposent avec conviction un développement plus durable et annoncent la fin du mythe de la croissance illimitée¹⁴.

2. LE NORD QUÉBÉCOIS ET LES ALÉAS DU « PLAN NORD »

Le Nord québécois est l'un de ces milieux géographiques où l'on observe nettement le retour des grands projets. Il ne s'agit pas cette fois de projets hydroélectriques comme ceux de la Manicouagan ou de la Baie-James, mais d'investissements imposants dans le secteur de l'exploitation minière.

Le Nord québécois est l'un de ces milieux géographiques où l'on observe nettement le retour des grands projets. Il ne s'agit pas cette fois de projets hydroélectriques comme ceux de la Manicouagan ou de la Baie-James, mais d'investissements imposants dans le secteur de l'exploitation minière. En mai 2011, le gouvernement du Québec a annoncé la mise en œuvre d'une stratégie de développement sous le vocable du « Plan Nord ». Le Plan Nord est un plan d'action économique qui vise à exploiter davantage les ressources des régions nordiques de la province, en particulier les ressources minières. Le plan proposait quatre objectifs stratégiques pour favoriser le développement des territoires québécois situés au nord du 49^e parallèle : assurer le mieux-être et le développement des communautés, mettre en valeur l'immense potentiel économique du Nord québécois, rendre le nord accessible et veiller à la protection de l'environnement. Après une courte période d'enthousiasme marquée par l'annonce de divers investissements privés, le plan a perdu de son élan avec la baisse significative du prix du minerai de fer, entre 2012 et 2014, et le changement de régime politique à Québec, en 2013.

Le gouvernement du Parti québécois a tenté de relancer ce programme de développement sous l'expression « le Nord pour tous », mais les milieux d'affaires ont semblé boudier ce

programme modifié. Le retour au pouvoir des libéraux en avril 2014 pourrait signifier une relance du Plan Nord en dépit du contexte d'austérité budgétaire. Néanmoins, le succès de cette politique de développement régional dépend largement des actions du secteur privé et du contexte économique international. De plus, il importe de rappeler que le nord du Québec est immense et que les problèmes de transports et de communications y sont énormes. La trentaine de villes et villages qu'on y retrouve constituent de petits isolats situés en dehors de l'écoumène québécois. En outre, ces établissements éloignés sont également distants les uns des autres, établissements que l'on ne peut souvent atteindre que par avion ou par transport maritime, lors de la saison estivale. Le froid, les eaux englacées et le pergélisol limitent passablement la faisabilité et la pérennité des travaux d'aménagement et laissent l'environnement très vulnérable face aux éventuelles catastrophes.

La question des droits et revendications autochtones est aussi à considérer. Les territoires nordiques du Québec sont pour la plupart gérés par le biais de la convention de la Baie-James et du nord-est québécois. Celle-ci stipule notamment que les droits ancestraux des signataires sont éteints et elle offre beaucoup de marge de manœuvre au gouvernement du Québec en dehors des terres de catégories I et II. Toutefois, la question est davantage politique que juridique. Jusqu'à maintenant, les Cris de la Jamésie (région aussi appelée Eeyou Istchee) ont réagi favorablement au projet, mais qu'en sera-t-il des autres nations? Certains groupes d'Innus ont d'ailleurs exprimé leur mécontentement face au Plan Nord. Rappelons que ceux-ci vivent principalement dans la région administrative de la Côte-Nord, territoire qui n'est pas conven-

tionné, c'est-à-dire que les droits territoriaux des premières nations ne sont pas précisément balisés sur le plan légal. De plus, les négociations sur « l'approche commune » piétinent depuis plus d'une décennie.

Par ailleurs, la plupart des mines de fer, de zinc ou de nickel qui seront exploitées ne donneront pas lieu à de nouvelles villes ou de nouveaux villages. Les dirigeants favoriseront certainement les déplacements temporaires des travailleurs, à partir des villes du sud du Québec. C'est ce qui est fait à la mine de nickel Raglan, implantée en 1997 dans la péninsule de l'Ungava. Du côté des établissements « blancs », Fermont pourrait voir sa population augmenter avec la mise en œuvre des projets miniers actuellement sur la planche à dessin dans le secteur de la fosse du Labrador. Schefferville devrait également redevenir un pôle de développement considérant sa localisation stratégique au cœur du Québec nordique, la présence d'infrastructures ainsi que ses populations autochtones. D'ailleurs, les projets miniers de la compagnie New Millenium situés dans ce secteur se développent en bonne partie grâce à l'apport de travailleurs innus et naskapis recrutés sur les réserves de Matimekosh-Lac-John et de Kawawa-

chikamach, qui sont à proximité de Schefferville. Néanmoins, le phénomène du fly in/fly out devrait réduire énormément les possibilités d'expansions de ces petites villes isolées. Une grande partie des retombées risque aussi de se réaliser du côté terre-neuvien du Labrador.

Sur le plan législatif, l'adoption d'une nouvelle loi sur les mines en décembre 2013 précise le contexte dans lequel les minières doivent opérer, après quelques années d'incertitudes. Toutefois, des projets publics contenus dans le Plan Nord, soit un lien routier ou ferroviaire à partir du sud pour rejoindre Kuujuaq, sur la Baie d'Ungava; un port en eau profonde à Kuujuarapik, sur la Baie D'Hudson, se font toujours attendre. Des investissements publics de près de 400 millions avaient aussi été prévus dans les sphères du logement, de la santé et de l'éducation dans le Plan Nord de 2011. Est-ce qu'ils seront relancés par le nouveau gouvernement à Québec? Finalement, les ententes secrètes entre les communautés autochtones et les compagnies minières ou Hydro-Québec sont dénoncées par de nombreux groupes, incluant des Autochtones, groupes qui réclament plus de transparence à ce niveau.

3. LES GRANDS PROJETS MINIERES EN CONTEXTE AFRICAIN

Les exigences des États et les retombées locales

Le continent africain est un autre territoire riche en minerais qui est touché par la vague de grands projets, que ce soit en milieu désertique, sahélien ou dans les zones de forêt tropicale.

Le continent africain est un autre territoire riche en minerais qui est touché par la vague de grands projets, que ce soit en milieu désertique, sahélien ou dans les zones de forêt tropicale. Selon diverses estimations, l'Afrique détiendrait un tiers des réserves mondiales, tous minerais confondus. Forts de ces richesses et pour attirer les investisseurs étrangers, les pays africains ont adopté des codes d'investissements extrêmement généreux (exemptions fiscales, avantages douaniers, etc.). Ainsi, avec ces politiques attractives et l'accroissement de la demande mondiale de certains minerais depuis la fin du XX^e siècle, de nombreux investisseurs

étrangers ont ciblé le continent africain et depuis les grands projets miniers se sont multipliés. Les entreprises minières canadiennes ont particulièrement profité de l'ouverture de ces nouveaux marchés et de nombreux contrats miniers furent signés dans divers pays d'Afrique.

De nos jours, sous diverses pressions, les compagnies minières en Afrique initient de plus en plus des actions en faveur du développement local des zones qui accueillent les différents projets. Ainsi, les grands projets et le développement local ne sont pas incompatibles même s'il ne s'agit pas purement d'initiatives issues du milieu. Afin de promouvoir le développement local des zones minières, les sociétés minières versent chaque année un montant déterminé aux collectivités territoriales sur une base contractuelle ou sur la base d'une entente entre la société minière et l'État. Par ailleurs, ces sociétés minières, à travers des fondations qu'elles ont mises en place, investissent des fonds assez importants pour

appuyer le développement communautaire dans les zones de production en finançant des projets communautaires dans le but de maintenir un climat favorable et de sécuriser les importants investissements réalisés et l'exploitation subséquente.

Par exemple au Mali, conformément à l'article 125 du Code minier de 1999 qui prévoit plusieurs obligations pour les entreprises exploitant une mine en matière de développement local. Par exemple, la mine d'or de Morila S.A. a initié en 2000 un fonds de développement communautaire dans le cadre de son programme de développement local¹⁵. Dès lors, ce fonds sert à la construction de plusieurs édifices dans les quatre communes à proximité de la mine : des salles de classe, des écoles, des latrines, des puits, des dispensaires. Par ailleurs, une somme de 30 000 \$ US est dépensée chaque année pour apporter un soutien à la gendarmerie (en salaires ou en infrastructure) pour la protection des investissements. Le fonds de développement local a également permis l'électrification de la mairie, de la place publique, de la maternité et du centre de formation des adultes de certains villages proches de la zone de production.

Au Burkina Faso et au Niger, la compagnie canadienne SEMAFO participe activement au processus de développement local avec plusieurs projets locaux en cours de réalisation. Il s'agit des projets suivants : mise en place de cantines scolaires, mise en place de plateformes multifonctionnelles (PTFM), production et transformation de beurre de karité, production de sésame, prévention du cancer du col de l'utérus, soutien aux femmes atteintes de fistules (Burkina Faso) et du projet de production de paprika (Niger). Au Liberia, après l'élimination des clauses qui affranchissaient le groupe Arcelor Mittal, le gouvernement a obtenu le respect des règles de protection de l'environnement et a imposé l'indemnisation des populations déplacées. Il en va de même pour la Tanzanie qui, grâce à une bonne négociation des contrats miniers, a pu obtenir le paiement de redevances annuelles substantielles par les compagnies minières telles que la Sud-Africaine AngloGold, la Canadienne Barrick ou l'Australienne Resolute Mining Limited. Cette entente a aussi prévu la mise en place d'un fonds spécial destiné à financer des projets au profit des populations vivant dans les zones d'exploitation¹⁶.

Les problèmes locaux liés à la gestion des grands projets miniers en Afrique

De nos jours, malgré les efforts consentis par les sociétés minières en faveur du développement local, leurs interventions sont sous-estimées par les acteurs locaux, vu les nombreux impacts que les projets miniers génèrent. À cela s'ajoutent les faiblesses notoires constatées dans les différentes interventions, lesquelles ont conduit à l'élaboration d'objectifs en vue d'améliorer la situation. Ces objectifs sont les suivants : une meilleure gestion des fonds alloués aux collectivités territoriales, la protection de l'environnement, le développement social et sociétal de même que le processus de révision et de renégociation des contrats miniers enclenchés. Regardons brièvement ces quatre grands objectifs de développement.

En Guinée, les organisations de la société civile et les collectivités locales des zones d'intervention se plaignent de n'avoir aucune information sur les critères qui permettent de fixer les montants des fonds alloués par les sociétés minières aux collectivités locales qui accueillent les projets miniers.

Premièrement, on cherche à obtenir une meilleure gestion des fonds attribués aux acteurs locaux. Selon divers faits ou témoignages, les fonds alloués par les sociétés minières aux collectivités territoriales pour le développement sont parfois mal utilisés. Ainsi, au Mali, il a été dévoilé que les populations locales ignoraient l'existence du fonds de développement local mis en place par la mine d'or de Morila SA¹⁷. Toujours selon la même source, pour la mine d'or de Sadiola, les autorités locales dénoncent la lenteur dans la mise en place des programmes sociaux qui sont loin d'ailleurs de répondre actuellement aux besoins de la population. En Guinée, les organisations de la société civile et les collectivités locales des zones d'intervention se plaignent de n'avoir aucune information sur les critères qui permettent de fixer les montants des fonds alloués par les sociétés minières aux collectivités locales qui accueillent les projets miniers. Ainsi, les collectivités de grande taille s'attribuent la part la plus importante (entre 40 % et 47 % en moyenne des fonds versés), alors qu'elles ne sont pas directement concernées par les effets nocifs de l'activité extractive.

En deuxième lieu, l'enjeu de l'environnement devient de plus en plus important. Au Mali, le Code minier de 1999 contient des obligations spécifiques en matière environnementale obligeant notamment les entreprises à fournir une étude d'évaluation environnementale comme condition à l'octroi du permis d'exploitation. Or, dans la pratique, des faiblesses sont constatées et au Mali selon la FIDH (2007), quand la mine d'or de Syama a fermé en 2001, la surprise fut grande en découvrant que le plan de fermeture n'avait pas été intégré au plan de développement général de la mine. Ainsi, les installations ont été laissées à l'abandon, la mine et le lac de boue à l'air libre. Autrement dit, les installations étaient visibles depuis la route qui longe l'ancienne mine et dont l'accès est encore contrôlé par un poste de gendarmerie selon Oxfam.

Troisièmement, le développement social s'impose comme préoccupation. Certes, l'activité minière crée des richesses, comme c'est le cas au Mali, où les sociétés minières et leurs sociétés de sous-traitance ont créé à peu près 11 958 emplois. De plus, les salaires versés par les sociétés minières sont passés de 30 millions de dollars US en 2008 à 61 millions de dollars US en 2012, soit une augmentation de 100 % en seulement cinq ans¹⁸. Néanmoins, les impacts sociaux de l'activité extractive sont complexes. On assiste à l'appropriation des terres des communautés locales et à des déplacements forcés, à des impacts sur la santé, à la modification des rapports sociaux, à la destruction des moyens de subsistance et des modes de vie des populations, à la désagrégation sociale ainsi qu'à des tensions et conflits parfois violents liés à l'activité minière.

Les impacts sociaux de l'activité extractive sont complexes. On assiste à l'appropriation des terres des communautés locales et à des déplacements forcés, à des impacts sur la santé, à la modification des rapports sociaux, à la destruction des moyens de subsistance et des modes de vie des populations, à la désagrégation sociale ainsi qu'à des tensions et conflits parfois violents liés à l'activité minière.

Dans un quatrième temps, la révision des contrats miniers soulève de nombreux défis. Actuellement, face aux besoins subséquents d'améliorer les recettes budgétaires, l'émergence d'une société civile soucieuse de faire participer les populations à la gestion des ressources minières et pétrolières et de leurs revenus et les nouvelles exigences de transparence, les différentes autorités politiques africaines estiment que les bénéfices tirés de l'exploitation des ressources minières ne doivent plus profiter exclusivement aux investisseurs étrangers et aux États. Si la majorité des pays africains miniers ont enclenché des dynamiques de révision et de négociation des contrats miniers, il est clair que ces nouveaux contrats doivent prendre en considération les besoins (environnementaux et sociaux) des populations locales qui sont beaucoup plus affectées par les impacts négatifs de l'activité minière.

Les grands projets miniers et le rôle des acteurs locaux

Dans l'accompagnement des projets miniers, l'ensemble des acteurs locaux, nationaux et internationaux ont un rôle important à jouer. Ainsi, les collectivités territoriales en plus d'une utilisation judicieuse des fonds qui leur sont versés doivent proposer d'autres alternatives d'emplois aux porteurs de projets locaux. Par ailleurs, elles doivent participer à l'animation des cadres de concertation multiacteurs au niveau local pour échanger sur des enjeux alarmants qui accompagnent la mise en œuvre d'un projet minier (RSE, protection de l'environnement, gestion des conflits, etc.).

Quant à l'État, assurer son rôle de suivi et de contrôle des projets devient capital afin d'harmoniser les différentes interventions sur le terrain. Par ailleurs, il doit faire une meilleure utilisation des retombées et autres aides des sociétés minières pour renforcer les capacités de ces agents d'une part et permettre une redistribution des richesses à travers un investissement sans faille dans les services sociaux de base (éducation, santé, hydraulique).

Enfin, la communauté internationale peut aider les grands projets miniers à travers un appui aux pays

miniers africains. Il s'agira de renforcer leur capacité à mieux contrôler les activités minières, à fournir une expertise locale appropriée aux mines afin de diminuer les coûts d'expatriation des cadres. Par ailleurs, elle appuiera les États à former des ressources humaines qualifiées afin de négocier des contrats gagnants-gagnants pour les projets futurs. C'est le cas de la Banque africaine de Développement qui a aidé à la création de la

CONCLUSION

Dans les années à venir, les défis seront nombreux pour la mise en place des grands projets et leur acceptabilité sociale. Dans plusieurs cas, les collectivités locales qui accueillent ces projets ont le sentiment que les entreprises maximisent leur profit au détriment des populations locales et de l'environnement. Autant dans le Nord québécois qu'en milieu africain, l'implantation des projets et l'exploitation subséquente des infrastructures amènent des rencontres entre les communautés qui peuvent être enrichissantes, mais cela augmente également les risques de tensions ou de conflits. Les rétributions ou équipements cédés aux communautés ou acteurs locaux à titre de dédommagement ne constituent pas véritablement des facteurs de développement local et leur gestion soulève des enjeux éthiques et politiques. Ainsi, l'apport de l'extra-local peut faire partie d'une dynamique de développement local¹⁹, mais, dans le cas des grands projets, le déséquilibre entre les sommes investies et le poids économique et politique des acteurs en présence ne permet pas vraiment à la dynamique de développement d'être maîtrisée à l'échelle locale. Grisant pour les acteurs économiques et politiques, les grands projets n'en constituent pas moins des risques financiers et environnementaux importants. Ces risques sont fréquemment sous-estimés. Une visite à Schefferville permet à quiconque de vérifier les coûts humains et environnementaux des rêves brisés du passé.■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Les trois auteurs sont professeurs à l'Université du Québec à Chicoutimi et membres du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT). Ils remercient d'ailleurs cet organisme pour le financement du projet de recherche sur les mégaprojets et le développement territorial.

Facilité africaine de soutien juridique. La Facilité africaine de soutien juridique accompagne depuis 2010 les gouvernements africains dans le cadre de la négociation de transactions commerciales complexes. Elle se propose de remédier à l'asymétrie entre les capacités de négociation respectives des gouvernements africains et des investisseurs internationaux puissants et fortunés.

²Sachs, J.D. (2003). « Les institutions n'expliquent pas tout », *Finances et développement*, n° juin 2003, p. 38-43.

³Solow, R.M. (1956). « A Contribution to the Theory of Economic Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, n° 1, p. 65-94 et Rostow, W.W. (1963). « *Les étapes de la croissance économique* », Paris, Éditions du Seuil, 252 pages.

⁴Julien, P.-A. (2005). *Entrepreneuriat régional et économie de la connaissance - une métaphore des romans policiers*, Québec, PUQ, 395 pages.

⁵Les nombreux écrits des auteurs suivants : Philippe Aydalot, Michel Bassand, John Friedman, Jean-Louis Guigou, Bernard Planque, Ignacy Sachs, Walter Stöhr, Clyde Weaver, etc.

⁶D'Amours, M. (2006). *L'économie sociale au Québec, Cadre théorique, histoire réalités et défis*, Montréal, Éditions St-Martin, ARUC-ÉS, RQRP-ÉS, 150 pages;

Klein, J.L. (2008). Territoire et développement, du local à la solidarité interterritoriale, dans G. Massicotte (dir.), *Sciences du territoire, Perspectives québécoises*, Québec, PUQ, p. 315-333; Pecqueur, B., (1989). *Le développement local : mode ou modèle*, Paris, Syros/Alternatives, 149 pages; Vachon, B. (1993). *Le développement local. Théorie et pratique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, 320 pages.

⁷Voir VACHON, B. (1993) *Le développement local. Théorie et pratique*, Boucherville, Gaëtan Morin Éditeur, page 104.

⁸Proulx, M.U. (1995). *Réseaux d'information et dynamique locale*, Chicoutimi, GRIR/UQAC, 334 p.

⁹D'Amours, M. (2006). *L'économie sociale au Québec, Cadre théorique, histoire réalités et défis*, Montréal, Éditions St-Martin, ARUC-ÉS, RQRP-ÉS, 150 pages.

¹⁰Voir Favreau, L. et Lévesque, B. (1996). *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Québec, PUQ, page XIX.

¹¹Joyal, A. (2012). « Le développement local au Québec : trois décennies de contributions », *Revue d'économie régionale et urbaine*, n° 4, p. 673-690.

¹²Klein, J.L. (2008). « Territoire et développement, du local à la solidarité interterritoriale ». Dans G. Massicotte (dir.), *Sciences du territoire, Perspectives québécoises*, Québec, PUQ, p. 324

¹³Jean, B. (2008). « Le développement territorial une discipline scientifique émergente », dans Massicotte, G. (dir.), *Sciences du territoire, Perspectives québécoises*, Québec, PUQ, p. 283-313 et Klein, J.L., 2008, p. 318.

¹⁴Rubin, J. (2012). *The End of Growth*, Toronto, Random House, 304 pages.

¹⁵Fidh (2007). « Mali, l'exploitation minière et les droits humains », mission internationale d'enquête, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, document n° 477, 52 pages.

¹⁶Fall, A. (2012). « Contrats d'investissement miniers : exorciser la malédiction de l'abondance », *Le Quorum*, n° 1, p.7-11.

¹⁷Fidh (2007). « Mali, l'exploitation minière et les droits humains », mission internationale d'enquête, Fédération internationale des ligues des droits de l'homme, document n° 477, 52 pages.

¹⁸Source : www.chambredesminesdumali.org

¹⁹Voir Cote, S. (2003). « Développement local : sur fond de proximité relationnelle, l'apport indispensable de l'extra-local », *Revue Interventions économiques*, n° 30 [En ligne], URL : <http://interventions-economiques.revues.org/1002>, consulté le 21 avril 2014.

Grands projets : Trop grands pour réussir?

Lavagnon A. Ika¹

« *Le chemin est long du projet à la chose* » – Molière

INTRODUCTION

Le phénomène du « *too big to fail* » au niveau des projets se dédouble d'un paradoxe : malgré des dépassements de coût élevés et récurrents, les grands projets prolifèrent et leur économie semble prospérer. On les chiffre à plus de 40 000 milliards \$.

« Vous êtes un chef de projet d'expérience. Votre impressionnant parcours professionnel est jalonné de grands projets. Bien sûr, les dépassements de délai et de coût vous sont familiers. De grands succès. De grands échecs aussi. Fort de cette longue et riche expérience, vous jouez, à l'automne de votre carrière, un rôle de premier plan dans le *coaching* et la formation des jeunes chefs de projet dans votre organisation. Dans le cadre d'un atelier sur la réalisation des grands projets, l'un d'eux vous demande : les grands projets sont-ils trop grands pour réussir? »

La maxime « *Big is beautiful* » que l'on pourrait traduire par « ce qui est efficace doit être nécessairement grand » n'est ni nouvelle ni propre aux projets. Il y a plus d'un siècle, le juriste Louis Brandeis fustigeait la grande taille de certaines compagnies américaines et avertissait contre ce qu'il appelait alors « *the curse of bigness* » ou « la malédiction de la grande taille ». Plus près de nous encore, en économie du développement, il y a exactement 40 ans, Ernst Friedrich Schumaker, dénonçait, lui aussi, dans son livre à succès « *Small is beautiful* », les ratés du « *Big is beautiful* » et

incitait fortement à embrasser plutôt les vertus de la petite taille pour réussir. Comme Louis Brandeis avant lui, Schumaker n'a pas fait l'unanimité et a été critiqué, notamment, pour ce qui concerne la « bonne taille » des projets de développement international.

Mais la récente crise financière de 2008 a redonné du lustre au « *Small is beautiful* » et il y a, depuis, un regain d'intérêt pour deux de ses chantres les plus célèbres. Tout le monde connaît désormais la formule « *too big to fail* » ou « trop grand pour échouer » qui a fait couler beaucoup d'encre et de salive dans les cercles économiques et financiers. De façon un peu simpliste, elle consacre le phénomène suivant : Certaines banques, notamment américaines, sont devenues tellement grosses qu'il en coûtera moins cher au gouvernement de les sauver que de les laisser faire défaut. Le même phénomène s'observe au niveau des grands projets. Ces derniers semblent, en règle générale, trop grands pour échouer : on sous-estime (systématiquement?) leurs coûts et, au milieu de leur réalisation, on fait valoir qu'il est tard, voire même trop tard d'y renoncer, compte tenu de leurs nombreux avantages et des coûts irrécupérables, mais importants jusque-là investis. Ainsi, on se retrouve fréquemment avec des coûts finaux de réalisation exorbitants.

Le phénomène du « *too big to fail* » au niveau des projets se dédouble d'un paradoxe : malgré des dépassements de coût élevés et récurrents, les grands projets prolifèrent et leur économie semble prospérer². On les chiffre à plus de 40 000 milliards \$. Cependant, plus d'un projet

sur deux ne livre pas l'impact attendu. Que ces statistiques soient valides ou pas n'est pas le problème crucial³. Plus important encore est le fait que les projets échouent souvent voire très souvent. Mais on peut se demander si les grands projets réussissent mieux que les petits projets ou si la malédiction de la taille (ou de l'envergure) frappe les grands projets ou encore, plus concrètement, si le budget des grands projets est un enjeu crucial pour leur succès ou échec. En conséquence, cet article aborde la question : Les grands projets sont-ils trop grands pour réussir « *too big to succeed* »?

Dans ce texte, nous mettons en évidence la performance des grands projets et nous y soulignons spécifiquement le lien entre leur

budget et leur performance. Premièrement et à l'aide d'exemples concrets dans le monde, au Canada et au Québec, nous ferons un bref retour sur ce que nous savons déjà sur la performance des projets et le lien avec leur taille, et plus précisément, leur budget. À l'instar de Flyvbjerg⁴, nous considérons qu'un grand projet, par définition, coûte au total, pour sa réalisation, entre des centaines de millions et plusieurs milliards de dollars. Deuxièmement, nous aborderons brièvement les problèmes que posent les grands projets en mettant l'accent sur l'exemple du Rapibus de Gatineau. Troisièmement et finalement, nous terminerons par des réflexions sur la question qui est au cœur de cet article : les grands projets sont-ils trop grands pour réussir?

1. QUE SAVONS-NOUS DE LA PERFORMANCE DES GRANDS PROJETS?

La performance des grands projets défraie souvent la chronique. On peut penser aux Jeux Olympiques d'hiver de Sotchi 2014 dont le budget a été estimé à environ 10 milliards \$ et qui auront coûté plus de 50 milliards \$. Les grands projets, quand ils ne sont pas abandonnés, sont souvent en dépassement de délai et de coût.

La performance des grands projets défraie souvent la chronique. On peut penser aux Jeux Olympiques d'hiver de Sotchi 2014 dont le budget a été estimé à environ 10 milliards \$ et qui auront coûté plus de 50 milliards \$. Les grands projets, quand ils ne sont pas abandonnés, sont souvent en dépassement de délai et de coût. Mais, que nous apprend la recherche sur les dépassements de coût des grands projets? Le professeur Alfred Hirschman⁵ – économiste de développement et pionnier malheureusement méconnu de la gestion de projet – est probablement l'un des tout premiers auteurs à avoir étudié les grands projets. Après avoir analysé 11 grands projets de la Banque mondiale en Europe, en Amérique latine, en Asie et en Afrique, Hirschman notait déjà des dépassements de coût certains mais qu'il n'a

curieusement pas chiffrés. Certes, on peut penser que les projets de développement international connaissent des dépassements de coût en raison de leur complexité sociopolitique élevée et du contexte singulier dans lequel ils sont réalisés. Mais le dépassement de coût n'est pas un phénomène qui leur est propre. Les travaux de recherche en attestent. Pêle-mêle, les chiffres suivants témoignent d'un dépassement de coût notable, récurrent et généralisé à presque tous les types de projet (voir le Tableau 1 qui suit).

Une étude de 52 grands projets civils de 500 millions \$ à plus de 10 milliards \$ révèle un dépassement de coût moyen estimé à 2 millions \$.

Une étude de 52 grands projets civils de 500 millions \$ à plus de 10 milliards \$ révèle un dépassement de coût moyen estimé à 2 millions \$⁶. Dans leur analyse de 34 études couvrant 1536 projets réalisés dans les années 1960 et 1970 et huit grands projets dont le Concorde, Morris et Hough⁷ avancent un dépassement de coût moyen de l'ordre de 40 % à 200 % du budget imparti pour un projet de construction sur deux.

Tableau 1 – La performance des grands projets : des résultats de recherche et des statistiques sur les dépassements de coût

Auteurs	Type de projet	Envergure de l'étude	Dépassement de coût moyen
Merrow et al. (1988)	Projets civils	52 grands projets de 500 millions \$ à 10 milliards \$	2 millions \$
Morris et Hough (1987)	Divers (construction, aéronautique, etc.)	34 études couvrant 1536 projets plus 8 grands projets dont Concorde et Fulmar.	40 % à 200 %
Miller et Lessard (2000)	Ingénierie	60 projets	1 projet sur 5
Meier (2008)	Acquisition militaire	26 projets USA	15 %
Flyvbjerg (2005)	Transport (Routes, tunnels, ponts, chemins de fer)	258 projets d'une valeur totale de 90 milliards \$ sur 5 continents	9 projets sur 10; 20 % pour chemins de fer; 34 % ponts et tunnels et 20 % pour routes
Hertogh et al. (2008)	Infrastructure	15 projets de la Commission européenne	Tous les 15 projets
Omega (2012)	Transport	30 grands projets (ex. : Big Dig de Boston, TGV Valence-Marseille)	22 %
Flyvbjerg et Budzier (2011)	Technologies de l'information (TI)	1471 projets; coût moyen de 167 millions; plus cher : 32 milliards \$	27 %
Jergeas et Ruwanpura (2010)	Projets pétroliers et gaziers	Sables bitumineux de l'Alberta	50 % à 100 %

Mais qu'en est-il des projets d'ingénierie? Un projet d'ingénierie sur cinq subit un dépassement de coût⁸. Les projets d'acquisition militaire ne font pas non plus exception. Une étude de 26 projets d'acquisition militaire avance un dépassement moyen de coût de 15 %⁹.

Des travaux menés sur les projets de transport confortent cette tendance au dépassement de coût. L'étude probablement la plus marquante en la matière revient à Flyvbjerg¹⁰. Après avoir examiné plus de 258 grands projets de transport

(routes, tunnels, ponts, chemins de fer) d'une valeur totale de 90 milliards, il conclut que : neuf sur 10 dépassent le budget; que les dépassements de coût ont eu lieu dans 20 pays et sur cinq continents et qu'ils ont été récurrents sur une période aussi longue que 70 ans. Également, sur les 15 projets d'infrastructure tels que les chemins de fer et les routes qui ont fait l'objet d'étude dans le cadre du programme Netlipse de la Commission européenne, aucun n'a respecté le budget imparti¹¹. De plus, il ressort d'une analyse des coûts de 30 grands

projets de transport dont le Big Dig de Boston, le métro d'Athènes et le train à grande vitesse (TGV) Valence –Marseille que le dépassement de coût moyen est de 22 % du budget¹².

Le phénomène du dépassement de coût s'étend aussi aux projets de TI. Le Groupe Standish a analysé une base de plus de 50 000 projets de TI – petits ou grands – et constaté que les dépassements oscillent autour de 50 % de 2004 à 2012 et surtout que les grands projets n'ont virtuellement aucune chance de rentrer dans le budget¹³. Une étude de 1471 projets de TI réalisée par Flyvbjerg et Budzier¹⁴ en 2011 montre que le dépassement de coût moyen est de 27 % et qu'un projet sur six connaît un dépassement de plus de 200 % en moyenne. Même, plus près de nous, les projets pétroliers et gaziers des sables bitumineux de l'Alberta affichent des dépassements de coût de 50 % à 100 %¹⁵.

Mais quel est le degré de précision de ces chiffres de dépassement de coût? Il varie, en effet, selon que le budget approuvé pour le projet – la base de l'estimation – a été fixé avant ou après les études

de faisabilité ou bien la planification du projet. Bien sûr, avec un budget estimé après la planification, puis judicieusement mis à jour et enfin établi juste avant la réalisation du projet, il est raisonnable de s'attendre à un dépassement de coût moindre. Par ailleurs, il est normal qu'un projet connaisse un dépassement de coût plus ou moins important si le client fait des changements à son envergure en cours de réalisation. Pour ces raisons, on pourrait s'objecter à la validité de ces statistiques de dépassement de coût et accepter comme Benjamin Disraeli que : « Il y a trois sortes de mensonges : les mensonges, les foutus mensonges et les statistiques ». Trêves de statistiques sur les dépassements de coût des grands projets! Que dire de la performance de quelques grands projets dans le monde, au Canada et au Québec? Le tableau 2 ci-après en donne une illustration sommaire et montre, en somme, que le phénomène du dépassement des coûts des grands projets ne date pas d'aujourd'hui; il est bien réel, récurrent et généralisé dans presque tous les secteurs d'activité. Mais qu'est-ce qui peut expliquer cette performance de coût décevante ou de quels grands maux souffrent les grands projets?

Tableau 2 – Les dépassements de coût de quelques grands projets au Canada, au Québec et ailleurs dans le monde

Dépassement de coût de grands projets au Canada et au Québec	Dépassement de coût de grands projets dans le reste du monde
Stade Olympique de Montréal (134 millions \$ ¹ ; 264 millions \$ ²)	Aéroport international de Denver : 200 %
Registre des armes à feu du Canada (119 millions \$; plus de 1 milliard \$)	Boston Big Dig (2,6 milliards \$; 14,6 milliards \$)
Centre Rogers (auparavant, Toronto Sky Dome) (225 millions \$; environ 600 millions \$)	Parlement écossais : 4 300 %
<i>The Syncrude Upgrader Expansion 1 Project</i> , 2006 (4,1 milliards \$; 7,8 milliards)	Pont San Francisco-Oakland (1,3 milliard \$; 6,4 milliards \$)
Musée des civilisations du Canada (80 millions \$; 340 millions \$)	Satellite-espion du Pentagone : dépassement : 4 milliards
Rapibus, Gatineau (150 millions \$; 300 millions \$)	Station spatiale : dépassement 5 milliards
<i>Phase 1 CNRL Horizon Project</i> , 2009 (6,8 milliards \$; 9,7 milliards)	Jeux Olympiques de Sotchi (10 milliards \$; 50 milliards \$)

¹ Budget

² Coût total de réalisation

2. GRANDS PROJETS, GRANDS PROBLÈMES ET GRANDES DÉSILLUSIONS?

On l'a vu, la performance de coût des grands projets laisse à désirer. Mais c'est la performance tout entière des grands projets qui déçoit bien des parties prenantes. Et ce n'est pas des exemples qui manquent. Prenez le projet de transport en commun, le Rapibus, le Système rapide par bus – peut-être le plus grand projet dans l'histoire moderne de la ville de Gatineau. Le Rapibus, financé à 75 % par Québec et à 25 % par la ville de Gatineau, offre un corridor exclusif aux autobus sur plus de 15 km entre le secteur Gatineau et les centres-villes du secteur Hull et de la ville voisine d'Ottawa. Livré le 19 octobre 2013 avec trois (3) ans de retard sur l'échéancier initial et un dépassement de budget de près de 100 % pour un coût total réel d'environ 300 millions de dollars, malgré l'abandon du tronçon entre les boulevards Labrosse et Lorrain, il a fait l'objet de fortes critiques dans la presse et continue de susciter beaucoup de controverses. Pourtant d'autres villes avant Gatineau, comme Ottawa et Pittsburgh, ont réalisé leur Rapibus à elles!

En effet, à peine mis en service, le Rapibus sensé être un système rapide et efficace de transport en commun, à l'échelle de la région de l'Outaouais, semble avoir pris des allures de « Lentibus »! C'est du moins le surnom que lui ont donné ses détracteurs – malheureusement des bénéficiaires mécontents du service – qui raillent la lenteur du service et son inefficacité car, pour eux, leur temps de transport a dû augmenter de quelques dizaines de minutes avec le Rapibus. Même s'il aura pris 17 ans (1992 – 2009) pour le planifier et quatre autres pour le réaliser (novembre 2009 – octobre 2013), rien n'y fit. Peu de temps après sa mise en service à l'automne 2013, des pétitions en ligne, des plaintes et des manifestations en pleine campagne électorale municipale sans oublier des commén-taires peu élogieux dans les réseaux sociaux comme Facebook et Twitter l'ont accueilli. Le Rapibus a, semble-t-il, coûté son poste au maire sortant, Marc Bureau. Le nouveau maire, Maxime Pedneau-Jobin, qui a promis de régler le problème pendant la campagne électorale, a, pour ce faire, pris la présidence de la Société des Transports de l'Outaouais (STO). Malgré près d'un million et demi de dollars débloqués pour effectuer des ajustements conséquents, dont l'ajout

de lignes Express – initialement délaissées par le Rapibus – des centaines d'usagers boudent et désertent le transport en commun...

Les grands projets posent de grands défis de gestion, occasionnent de grandes difficultés récurrentes et deviennent parfois, voire souvent des histoires d'horreur. Et pour cause, ils sont complexes et entourés d'incertitude.

Comme le Rapibus, les grands projets posent de grands défis de gestion, occasionnent de grandes difficultés récurrentes et deviennent parfois, voire souvent des histoires d'horreur. Et pour cause, ils sont complexes et entourés d'incertitude. Ils se caractérisent par des temps de planification et de réalisation longs, des interfaces complexes, des parties prenantes aux intérêts divergents, voire conflictuels, un grand attrait pour les politiciens, une visibilité remarquable, une présence médiatique forte et une envergure et une ambition qui changent avec le temps.

Par ailleurs, les grands projets s'exposent au biais de l'optimisme – même les experts ont tendance à en sous-estimer les coûts et à croire qu'ils risquent moins que quiconque de se tromper sur leurs prévisions – ou à l'illusion de la planification (planning fallacy, voir les travaux du prix Nobel d'économie Kahneman¹⁶) ou l'art de présenter des plans de projet qui se rapprochent trop des estimations optimistes et que seules des statistiques des projets similaires, mais passés peuvent améliorer. Le mensonge stratégique, c'est-à-dire, le stratagème qui consiste à sous-estimer les coûts du projet et à en surestimer les avantages en vue de le faire accepter et d'obtenir du financement ô combien nécessaire afin de le réaliser n'est pas non plus rare dans les grands projets. Ainsi, le choix porte souvent, non pas sur les « bons » projets, mais plutôt sur ceux qui paraissent bien sur papier¹⁷. Comment peut-on comprendre que les jeux Olympiques d'hiver de Sotchi aient été estimés à 10 milliards \$ sachant que ceux de Londres auront coûté officiellement plus de 18 milliards \$ (alors que l'on les estimait à environ

3 milliards \$!) si ce n'est que par l'effet combiné du biais de l'optimisme et du mensonge stratégique?

Sans doute, les problèmes de gestion auxquels les grands projets font face sont légion. On peut noter des critères de succès flous, un changement de stratégie du champion du projet (sponsor), une piètre conception, planification ou réalisation, une incertitude technique et de conception, des conditions géophysiques peu propices, un avant-projet bâclé, une mauvaise estimation des délais et des coûts, une assurance qualité défailante, une gestion des contrats et des approvisionnements hasardeuse, un manque d'expérience, une rotation excessive du personnel, des problèmes de financement ou d'inflation et une mauvaise gestion des risques et du changement en cours de réalisation, etc.¹⁸

Au total, les grands projets connaissent des problèmes contextuels, institutionnels, et managériaux comme c'est le cas dans le domaine du développement international¹⁹. Prenez encore le cas du Rapibus. D'abord des problèmes de gestion : un contrôle de projet et un suivi défailants et peu transparents, des problèmes informatiques avec l'outil Plani-Bus, qui permet aux futurs usagers de consulter les horaires et les nouveaux trajets du Rapibus et de planifier conséquemment leurs déplacements, un manque de stationnements incitatifs dans le secteur Gatineau de la ville. Peut-être parce que, comme bien des

politiciens, il ne maîtriserait pas la gestion de projet, le maire sortant, Marc Bureau, n'a pas défendu ou n'a pas su défendre son projet!

Ensuite des problèmes contextuels. Le Rapibus a dû faire face à une présence plus importante de sols contaminés sur son tracé qui a accueilli des trains pendant de nombreuses années. Des ouvrages d'art le long du corridor ont dû subir un ajustement pour tenir compte des profils et des conditions géotechniques des terrains. Ainsi la réserve budgétaire de 49,5 millions \$ planifiée pour faire face aux imprévus n'a point suffi.

Le mensonge stratégique, c'est-à-dire, le stratagème qui consiste à sous-estimer les coûts du projet et à en surestimer les avantages en vue de le faire accepter et d'obtenir du financement ô combien nécessaire afin de le réaliser n'est pas non plus rare dans les grands projets.

Enfin, sur le plan institutionnel, le Vérificateur Général de la ville de Gatineau a reproché à la STO de ne pas avoir signé un protocole d'entente avec le bailleur de fonds du projet : le ministère des Transports du Québec. Une simple lettre de garantie signée de la main du ministre serait insuffisante. Mais y a-t-il des solutions aux problèmes des grands projets?

3. GRANDS PROJETS : TROP GRANDS POUR RÉUSSIR?

Le triangle délai, coût, qualité représente le succès de la gestion et se mesure souvent dès la fin de la réalisation du projet alors que le succès du livrable renseigne sur l'utilité, la valeur et la contribution des résultats du projet et se mesure souvent bien après la livraison du projet au client.

Le succès des projets est le sujet de prédilection des chercheurs et des praticiens de la gestion de projet. Le moteur de recherche Google, en date du 20 février 2014, affiche 22 700 000 résultats pour l'énoncé de recherche « succès des projets » et 385 000 000 pour l'énoncé « *project success* »! Mais si les uns et les autres ne s'entendent pas

complètement sur la définition ni la mesure du succès des projets, ils s'accordent sur deux dimensions du succès des projets : le succès de la gestion (donc du processus) et le succès du livrable (donc du produit ou service qui découle du projet). On convient aussi que le moment de la mesure est important dans l'évaluation du projet et de ses résultats. Ainsi, le triangle délai, coût, qualité représente le succès de la gestion et se mesure souvent dès la fin de la réalisation du projet alors que le succès du livrable renseigne sur l'utilité, la valeur et la contribution des résultats du projet et se mesure souvent bien après la livraison du projet au client. À l'aune de cette double dimension du succès qui se décline dans le temps, les grands projets offrent un mélange de réussite et d'échec

dans le temps. Quelques exemples pour s'en convaincre.

D'abord des fiascos complets ou plutôt des échecs retentissants tant de la gestion que du livrable; ou encore des échecs à la fois à court terme par rapport au processus de gestion et, à moyen et long termes par rapport aux résultats du projet. C'est le cas des éléphants blancs. L'aéroport de Mirabel offre une belle illustration. Le Concorde, par exemple, a connu des dépassements de délai et de coût, mais également un fiasco commercial. Il en est ainsi du Registre des armes à feu du Canada qui est passé d'un budget de 114 millions de dollars à un coût réel dépassant le milliard de dollars avant d'être tout simplement abandonné, par les conservateurs fédéraux, pour des raisons politiques.

Ensuite des échecs de gestion, mais de grands succès pour le livrable. Par exemple, le Musée canadien des civilisations (désormais Musée canadien de l'histoire) budgété pour 80 millions \$ a finalement coûté 340 millions \$, mais est l'une des destinations touristiques importantes du Canada. Si le fabricant automobile Ford a congédié le gestionnaire du projet de réalisation de la première génération de Ford Taurus (1986) pour les trois mois de retard que le projet a connus, cette voiture a connu un succès commercial retentissant pour Ford, quelques années plus tard (plus de 2 millions de voitures vendues!).

Il y a des grands projets qui connaissent un succès de gestion, mais un fiasco du livrable. Le gestionnaire de la troisième génération de Ford Taurus (1995), tirant les leçons des déboires de son prédécesseur, a livré le projet dans les délais, mais cette voiture a été un fiasco commercial pour Ford. Le projet du pipeline Tchad-Cameroun réalisé par ExxonMobil (1993–2003; 3,7 milliards \$) a été livré dans les délais et considéré par la Banque mondiale comme un modèle de gestion des projets d'infrastructure en Afrique; mais il n'a pas pu livrer l'impact attendu en matière de développement.

Enfin, il y a des projets qui sont considérés comme des grands succès tant en ce qui concerne le processus de leur gestion que leurs résultats. Pensez au projet Apollo de la NASA (1966–1972) qui a été livré dans les délais et qui a été un grand

succès stratégique pour les États-Unis. Les grands projets semblent alors un mélange de réussite et d'échec dans le temps.

Le temps n'est pas à négliger dans leur évaluation. Les grands projets requièrent parfois de la patience et du bricolage ou une sorte d'essai-erreur. C'est le cas du projet du fameux système d'exploitation Windows. De l'avis même de Steve Ballmer, cofondateur de Microsoft, Windows 1.0 n'a pas été un succès; Windows 2.0 non plus; mais Windows 3.0 a été un succès retentissant!

De plus, l'échec de certains grands projets amène au succès des autres. Voici quelques exemples probants. Le projet de Christophe Colomb d'atteindre la route des Indes a raté non seulement sa cible, mais également le temps et le budget planifiés. Toutefois, la découverte plutôt fortuite du Nouveau Monde est un grand succès! Aussi, comme le souligne Bill Gates, les logiciels à succès de la suite Microsoft tels qu'Excel et Access tirent respectivement leurs succès du fiasco lamentable d'un tableur qui n'a pu tenir devant le concurrent Lotus 1-2-3 et d'une base de données appelée OMEGA qui a coûté, en vain, des millions \$.

Mais s'il semble que les grands projets dépassent souvent les délais et les budgets, qu'ils représentent un mélange de succès et de réussite dans le temps, peut-on pour autant avancer que la taille, notamment le budget des grands projets est un enjeu crucial pour leur succès? Peu d'études ont abordé le lien statistique entre la taille et la performance des projets. Mais que l'on définisse la taille par la durée, le budget ou l'envergure (ex. : le nombre de membres dans l'équipe de projet, le nombre d'heures-personnes), ces études ne semblent pas concluantes. De l'avis de plusieurs experts, dont Flyvbjerg, ce n'est pas la taille, l'envergure ou le budget des grands projets qui les rend complexes, mais plutôt leur durée. En effet, il semble ne pas y avoir de lien statistiquement significatif entre le budget et la performance des projets, notamment dans le secteur des TI²⁰. Mais même si Reich et al.²¹ avancent que la taille des projets de TI ne semble pas être un enjeu crucial dans leur succès, ils suggèrent qu'au-delà de 40 millions \$, le risque d'échec des projets est plus grand. Le Groupe Standish penche clairement en faveur des petits projets de TI.

Quoi qu'il en soit, les statistiques de performance laissent penser que les grands projets semblent trop grands pour réussir dans les délais et les coûts. Mais leurs promoteurs ne les réalisent pas seulement pour leur plaisir : comme le suggère Woody Allen, ils le font pour leurs « œufs »! Oui, les grands projets regorgent d'avantages qui vont au-delà des actifs physiques et surtout d'un potentiel d'impact transformationnel, sur les plans économique, social et humain, irrésistible, et c'est

CONCLUSION

Les grands projets ne sont pas trop grands pour réussir et, ainsi, livrer l'impact attendu; ils sont d'abord trop grands pour échouer, en cours de réalisation, et ainsi faire l'objet d'abandon; et ils sont surtout trop grands pour réussir dans les délais et les coûts.

Grands projets, grandes réalisations. « *Big is beautiful* ». Voilà qui explique le phénomène du « *too big to fail* » au niveau des projets. Souvent dans un élan plutôt sur-optimiste et dans une sorte d'illusion de la planification, comme le souligne Flyvbjerg, ou plutôt par simple ignorance, comme le prétend Hirschman avec son principe de la « main cachée » (Hiding Hand), les promoteurs des grands projets en sous-estiment les coûts et en surestiment les avantages. Souvent, ils font valoir qu'il est tard voire trop tard d'y renoncer, en cours de réalisation, compte tenu des précieux avantages potentiels des grands projets et des coûts irrécupérables, mais importants jusque-là investis. Ainsi, les grands projets semblent souvent trop grands pour échouer... en cours de réalisation. Ne pas les abandonner, c'est souvent accepter des dépassements élevés de délai et de coût.

Toutefois, malgré des dépassements de coût réels, récurrents et généralisés, il ne semble pas y avoir de lien statistique entre le budget et la performance des projets. Oui, aucun projet n'est ni trop grand ni trop petit pour échouer par rapport à ses objectifs et aucun secteur d'activité n'y échappe. Mais, grands projets, grands défis. Grande complexité. Grande incertitude. Grandes controverses. Et des risques de grandes désillusions en cas d'échec. Les grands projets offrent un mélange de réussite et

ce qui fait leur charme. C'est pourquoi les grands projets paraissent également souvent trop grands pour échouer en cours de réalisation, c'est-à-dire, que leurs avantages souvent grandioses paraissent trop grands à leurs promoteurs pour qu'ils y renoncent malgré des dépassements de délai et de coût exorbitants. Souvent ils semblent trop grands pour qu'on les abandonne. Et en fin de compte, quand ils échouent, les désillusions sont aussi trop grandes et la critique virulente.

d'échec dans le temps et l'échec des uns peut même amener à la réussite des autres.

En somme, les grands projets ne sont pas trop grands pour réussir et, ainsi, livrer l'impact attendu; ils sont d'abord trop grands pour échouer, en cours de réalisation, et ainsi faire l'objet d'abandon; et ils sont surtout trop grands pour réussir dans les délais et les coûts. À l'annonce du prochain grand projet autour de vous, méfiez-vous de sa réserve budgétaire car, aussi grande soit-elle, elle va disparaître comme une étoile filante! Peut-être retiendrez-vous le conseil de Nevan Wright Jr. : bonifiez de 50 % l'estimation de coût de chaque activité du projet et ajoutez 50 % à la première estimation globale du coût total du projet!■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Lavagnon IKA, PhD, est professeur de gestion de projet à l'École de gestion Telfer de l'Université d'Ottawa. Email : Ika@telfer.uottawa.ca.

²KPMG (2013). « Megaprojects », *Insight – The Global Infrastructure Magazine*, 4, 1 – 74.

³Voir pour le cas des projets de TI, Eveleens, J. L. et Verhoef, C. (2010). « The rise and fall of the Chaos report figures ». *IEEE Software*, Janvier/Février, 30–36.

⁴Flyvbjerg, B. (2005). « Policy and planning for large infrastructure projects: Problems, causes, cures ». World Bank Policy Research Working Paper 3781.

⁵Hirschman, A. O. (1967). *Development Projects Observed*. Washington, DC : Brookings Institution.

⁶Morrow, E., McDonnell, I. L. et Argüden, R.Y. (1988). *Understanding the outcomes of megaprojects: a quantitative analysis of very large civilian projects*, Rand Corporation Publication Series #R-3560-PSSP, March.

⁷Morris, P. W. G. et Hough, G. H. (1987). *The Anatomy of major projects*, John Wiley and Sons : New York.

⁸Miller, R. et Lessard, D. R. (2000). *The Strategic management of large engineering projects*, MIT Press : Cambridge.

⁹Meier, S. R. (2008). « Best project management and systems engineering practices in pre-acquisition practices in the federal intelligence and defense agencies » *Project Management Journal*, 39, 1, 59–71.

¹⁰Voir Flybjerg, 2005, *op. cit.*

¹¹Hertogh, M., Baker, S., Staal-Ong, P.L. et Westerveld, E. (2008). *Managing large infrastructure projects – Research on best practices and lessons learnt in large infrastructure projects in Europe*, Netlipse.

¹²OMEGA (2012). Mega projects Executive Summary. Lessons for decision-makers: An analysis of selected large-scale transport infrastructure projects. *Omega Centre*, Décembre.

¹³THE STANDISH GROUP (2013). *Chaos Manifesto 2013. Think big, act small*. The Standish Group.

¹⁴Flyvbjerg, B. et Budzier, A. (2011). « Why your IT project may be riskier than you think ». *Harvard Business Review*, Septembre, 23 – 25.

¹⁵Jergeas, G. F. et Ruwanpura J. (2010). Why cost and schedule overruns on mega oil sands projects? *ASCE Practice Periodical on Structural Design and Construction* 15(1) : 40–43.

¹⁶Kahneman, D. (2011). *Thinking fast and slow*. DoubleDay, Canada.

¹⁷Voir Flyvbjerg, 2005, *op. cit.*

¹⁸Voir Morris et Hough (1987), *op. cit.*

¹⁹Ika, L.A. (2012). « Project management for development in Africa: Why projects are failing and what can be done about it », *Project Management Journal*, 43(4), 27-41.

²⁰Voir Flyvbjerg et Budzier 2011, *op. cit.*

²¹Sauer, C., Gemino, A. et Reich, B.H. (2007). « *Managing projects for success: The impact of size and volatility on IT project performance* », *Communications of the ACM*, 50(11), 79-84.

2014 69-3 ÉTÉ SUMMER

REVUE TRIMESTRIELLE
RELATIONS INDUSTRIELLES

RIIR

Revue trimestrielle bilingue publiée
depuis 1945 par le Département des
relations industrielles de l'Université Laval

ARTICLES

Conflits travail-famille et intention
de quitter dans le secteur de la santé

AZIZ RHINIMA, THIERRY WILS, CLAUDIO E. POUSA
ET MÉLANIE FRIGON

Organizational Contexts
for Union Renewal

KYOUNG-HEE YU

Étude des conflits inter-rôles :
les hommes gestionnaires ou
professionnels en fonction
de leur profil d'engagement
dans les rôles de vie

ÉRIC JEAN ET LISE LACHANCE

Dialing it in: A Missed
Opportunity regarding the
Strategic Use of Telework?

GORDON B. COOKE, JAMES CHOWHAN
AND TOM COOPER

Le prêt de main-d'œuvre :
un dispositif innovant
au service des territoires

LUDVINE CALAMEL ET VIRGINIE GALLEGU-ROQUELAURE

The Relationship between
the Internal Labour Market and
Transitions from Temporary to
Permanent Employment in Korea

HYONDONG KIM AND DONG-JIN LEE

Envergure du poste et engagement :
le rôle modérateur du soutien
et des relations avec le supérieur

CATHERINE MARCHAND
ET CHRISTIAN VANDENBERGHE

INDUSTRIAL RELATIONS
QUARTERLY REVIEW

A bilingual quarterly published since
1945 by the Industrial Relations
Department, Université Laval

RI/IR EN LIGNE

RI/IR est disponible en ligne sur le site Erudit :
www.erudit.org/revue/ri

Pour abonnement à la version numérique,
contacter Érudité.

Pour consulter les sommaires des numéros
publiés, les résumés d'articles ou pour
vous abonner à la version papier,
visitez notre site Internet :

www.riir.ulaval.ca

RI/IR ONLINE

RI/IR is available on line
on Erudit website at:
www.erudit.org/revue/ri

To subscribe to the online version,
please contact Erudit.

Visit our website for contents listings,
abstracts, or to subscribe to
the print edition:

www.riir.ulaval.ca

**RELATIONS INDUSTRIELLES
INDUSTRIAL RELATIONS**

Pavillon J.-A.-DeSève
1025, avenue des Sciences-Humaines
Bureau 3129, Université Laval
Québec (Québec) Canada G1V 0A6

TÉLÉPHONE : (418) 656-2468
COURRIEL / E-MAIL :
relat.ind@rli.ulaval.ca

www.riir.ulaval.ca

La périphérie nord face à un nouveau cycle

Marc-Urbain Proulx¹

INTRODUCTION

Bien ancrée dans l'histoire du Québec depuis le début de la Nouvelle-France, l'option économique concernant l'exploitation systématique de la périphérie nord fut remise sur la table à dessin des planificateurs au cours des dernières années. Ce qui a suscité non seulement un important débat de société, mais aussi beaucoup d'attentes un peu partout au Québec, y compris évidemment dans la région administrative libellée Nord-du-Québec.

Devant un tel appel aux ressources nordiques, des experts nous ont sensibilisés à certaines dimensions périphériques mal connues comme la beauté exotique des paysages, les spécificités de la culture

autochtone, les frontières incertaines, la fragilité de l'environnement. Ils nous ont aussi proposé de différencier clairement deux finalités bien distinctes, soit « faire du Nord » et « faire le Nord ». Dans ce débat ouvert, il nous apparaît pertinent dans ce texte de mieux situer la dimension géoéconomique de cette « option Nord » pour laquelle nous offrons un modèle d'analyse. L'une de nos préoccupations concerne les possibilités de rétention supplémentaire, en périphérie nordique, de la richesse créée dont nous illustrons l'érosion croissante. Nous verrons que les avant-postes tels que Sept-Îles, Amos, Saguenay ont un important rôle à jouer à cet effet.

1. GRANDS CYCLES

En périphéries éloignées des grands centres urbains, la croissance et le développement procèdent généralement par l'entremise de méga projets pour répondre à la demande externe de matières premières.

En périphéries éloignées des grands centres urbains, la croissance et le développement procèdent généralement par l'entremise de méga projets pour répondre à la demande externe de matières premières qui elle-même illustre de grands cycles structurels. Ce phénomène économique de grands cycles économiques fortement impulsés de l'extérieur est bien analysé au Québec et au Canada. Il plonge ses racines historiques dans le chantier d'extraction massive d'huile de baleines dans le golfe du Saint-Laurent qui a donné la vie économique au tout premier site industriel nord-américain à Red Bay au Labrador, entre 1550 et 1600. Ce fut le 1^{er} méga-projet impulsé d'Europe en Amérique. D'autres ont suivi par la suite en s'inscrivant comme de véritables moteurs économiques tels que les forges du Saint-Maurice, l'érection de la citadelle de Québec, les chantiers

navals, le creusement de canaux navigables et la construction de chemins de fer. Chacune de ces grandes impulsions a marqué son époque.

Avec l'industrialisation généralisée au XIX^e siècle, les grands projets furent des moteurs de croissance et de développement, notamment sur les territoires hors de la vallée du Saint-Laurent. Ce fut d'abord l'arrivée des scieries. Elles ont beaucoup stimulé la colonisation au Saguenay, aux lacs Témiscamingue et St-Jean, dans les Appalaches et à l'intérieur de la péninsule gaspésienne.

Une deuxième impulsion forte a eu lieu au tournant du XX^e siècle avec l'effervescence de l'industrialisation américaine qui alimenta beaucoup la demande de matières premières, notamment du papier, du cuivre, de l'aluminium. Pour y répondre, les immobilisations consenties ont lancé un grand cycle économique en périphérie, notamment dans ladite faille de Cadillac en Abitibi qui est truffée de réserves minières. Il a pris fin avec la grande crise économique de 1929.

Ensuite, une troisième vague d'impulsions fortes fut produite par la demande mondiale reliée à la reconstruction de l'après-guerre 1939-45. Les grands projets furent alors nombreux, notamment dans les mines, l'énergie, la forêt, l'agro-alimentaire et évidemment les infrastructures de transport. La région de la Côte-Nord s'affirma alors comme périphérie. Ce cycle structurel s'étendit sur trois décennies qui furent désignées de « glorieuses » en matière de croissance et de développement. Le contre-cycle qui a suivi cette prospérité à partir de 1975 est devenu bien visible après la récession de 1982-83. Des villes furent même fermées, tandis que le ralentissement générant partout, en périphérie nord, ses effets sur l'investissement, l'emploi, la démographie, etc.

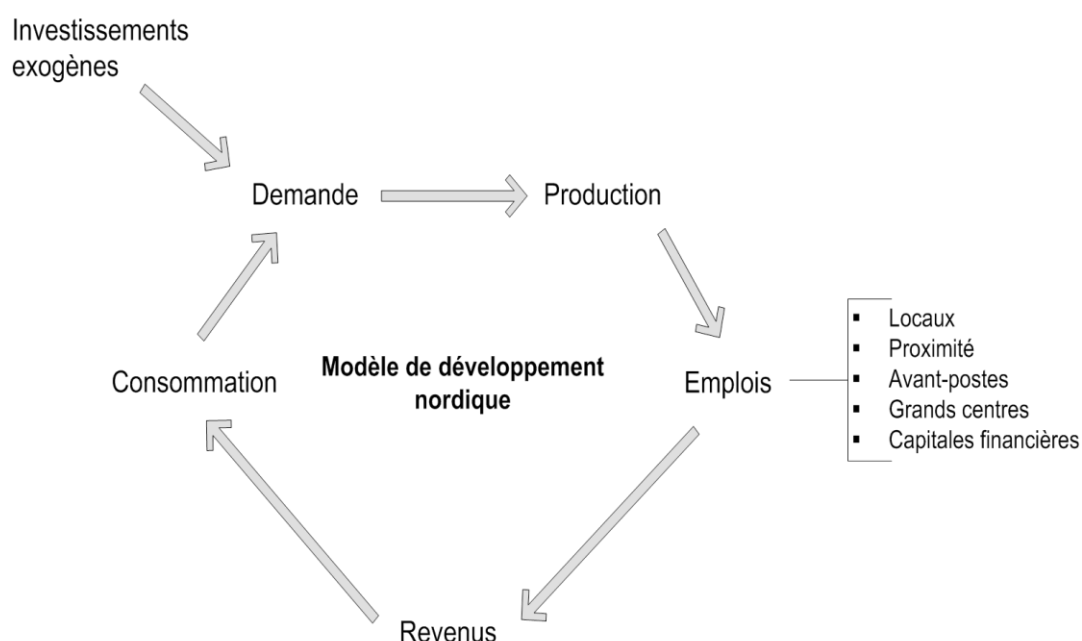
Ces différents grands cycles économiques ont créé, en périphérie nordique du Québec, un semis de petites économies locales dispersées et distantes les unes des autres. Des lieux au destin aléatoire ont émergé, souvent au milieu de nulle part, autour de bassins et gisements de ressources naturelles. Ainsi en est-il au Québec avec les papetières de Senneterre, Dolbeau, Matane, les mines de Fermont, Val d'Or, Chibougamau, les poissonneries de Rivière-au-Renard, Baie-Trinité et de Havre-Saint-Pierre, les centrales hydroélectriques des rivières Saguenay, La Grande et Saint-Maurice, des alumineries de Baie-Comeau, Alma, Sept-Îles, ainsi que les nombreux chantiers forestiers localisés ici et là. Lorsque le lieu établi possède plus d'une ressource naturelle exploitée, la diversification conséquente lui offre une taille supérieure aux autres limitrophes.

2. MODÉLISATION

Pour expliquer les causes et les effets de ce type de grandes impulsions économiques exogènes, un modèle *staple-led growth*² s'avère désormais largement référé. D'une manière générale dans la littérature scientifique à propos de cette « croissance tirée par l'extraction des ressources naturelles », s'avèrent illustrées trois caractéristiques qui offrent des spécificités périphériques au modèle macroéconomique (schéma) :

- Bonds de la demande mondiale de matières premières par grands cycles structurels, perturbés par des cycles conjoncturels;
- Immobilisations imposantes à la fine pointe de la technologie sur des sites bien dotés en ressources accessibles;
- Fuites financières hors des circuits locaux, faible diversification économique et dépendance à l'égard de la ressource extraite.

Graphique 1 – Modélisation économique de la périphérie nordique



L'analyse de la localisation de l'emploi relié à la production de matières premières en périphéries du Québec a permis, par ailleurs, de mettre en relief le peu de véritables concentrations d'entreprises sous la forme de grappes territorialisées. Les équipementiers, les fournisseurs, les extracteurs, les transformateurs, les services, les financiers, les marchands, etc. s'établissent en fonction de critères d'efficacité qui favorisent plutôt leur dispersion.

L'analyse de la localisation de l'emploi relié à la production de matières premières en périphéries du Québec a permis, par ailleurs, de mettre en relief le peu de véritables concentrations d'entreprises sous la forme de grappes territorialisées. Les équipementiers, les fournisseurs, les extracteurs, les transformateurs, les services, les financiers, les marchands, etc. s'établissent en fonction de critères d'efficacité qui favorisent plutôt leur dispersion entre plusieurs points tels que :

- Des sites d'extractions situés directement sur les bassins et gisements;
- Des lieux autochtones et non-autochtones localisés à proximité des sites;
- Des lieux de transbordement des marchandises (rupture de charges) qui s'inscrivent comme des avant-postes de la périphérie;
- Des grands marchés de consommateurs de produits finaux situés dans les grandes zones centrales du continent et de plus en plus en Asie;

3. AVANT-POSTES STRUCTURANTS

Il apparaît par ailleurs qu'en zones périphériques du Québec, la centralité dans l'espace ne joue pas beaucoup en faveur de la polarisation des activités. La structuration économique et sociale des lieux s'avère plutôt associée à l'accessibilité aux réserves de ressources naturelles qui s'effectuent à partir d'avant-postes tels que Chibougamau, Sept-Îles, Amos, Rimouski, Saguenay, Forestville, Dolbeau, Val-d'Or, Grand-Mère, Havre-Saint-Pierre, Goose Bay et Kuujuaq, et qui s'inscrivent comme des points de rupture de charges.

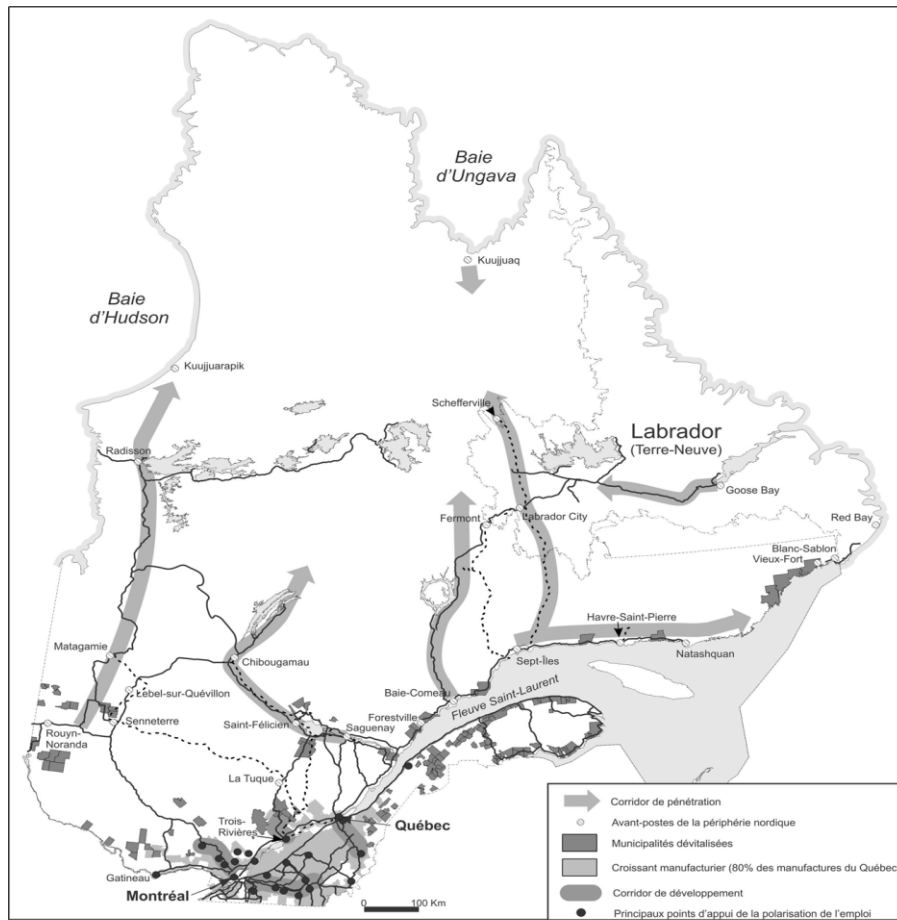
- Des places financières nationales, continentales et internationales hôtes de sièges sociaux, de grandes firmes et de services spécialisés.

Les activités économiques interreliées dans les filières économiques se répartissent à travers ces divers lieux. Certaines entreprises sont inévitablement ancrées sur les réserves de ressources. D'autres préfèrent se localiser autour des grands marchés. Les carrefours de transport attirent aussi des services, des commerces et des industries reliées à ces filières de ressources naturelles. Tandis que d'autres activités sont plus libres dans leur choix de localisation, mais néanmoins à la recherche de conditions attrayantes telles qu'un bassin de main-d'œuvre qualifiée, un important client ou un climat d'affaires stimulant.

Cette logique de localisation offre un cadre géoéconomique pour expliquer certains attributs de la répartition de la croissance et du développement à travers la périphérie nordique du Québec. Sur les sites d'extraction des ressources naturelles, signalons notamment la faible diversification économique qui conditionne leur précarité après le décollage effectué par les immobilisations initiales génératrices d'emplois de base. Chacun demeure généralement à la remorque d'une grande entreprise motrice et dépend constamment de nouveaux investissements pour alimenter la croissance du lieu. Le destin des sites et des lieux limitrophes s'avère ainsi associé aux fluctuations de l'instable marché mondial des matières premières.

De ces petits « *hubs* » périphériques pointent des « corridors de pénétration territoriale » (carte) structurés par des voies de transport. Ces formes territoriales linéaires permettent, d'une part, d'accéder et de prélever des intrants dans la vaste périphérie et, d'autre part, d'y livrer des biens et des services. Ces corridors épousent actuellement au Québec six axes spécifiques, soit : 1) Rouyn – Amos–Matagami–Radisson; 2) Saguenay–Saint-Félicien–Chibougamau–Nemiscou–Monts Ostih; 3) Baie-Comeau–Manic–Fermont; 4) Sept-Îles–Havre-Saint-Pierre–Natashquan; 5) Sept-Îles–Schefferville; 6) Port-Cartier–Fermont;

Carte 1 – Corridors de pénétration périphérique



Carl Brisson, LERGA-UQAC, 2011

Distincts dans leur trajectoire réciproque, ces corridors partagent une nature périphérique commune et des contenus similaires. Leur rôle de pénétration territoriale s'effectue grâce à la présence, au sein des avant-postes, de différentes activités reliées au négoce, au transit et au transbordement de marchandises, mais aussi à la desserte territoriale de services supérieurs en génie, en santé, en finance, en architecture, en arpente, en comptabilité et autres spécialités motrices de développement territorial. Ces pôles nordiques hébergent aussi des usines de transformation de matières premières, des commerces de gros et de détails, des institutions d'éducation supérieure, des

centres de recherche appliquée, des administrations publiques et privées, etc. À partir de ces avant-postes, qui concentrent des activités, des expertises, des travailleurs, des capitaux en périphérie québécoise, s'effectue l'occupation territoriale pour l'exploitation des ressources naturelles. Aussi, par leurs forces centrifuges, ces pôles diffusent tout autour le développement économique, social, culturel, écologique et politique. Notons que leur diversification demeure largement limitée aux secteurs au sein desquels œuvrent les grandes entreprises extractrices de ressources naturelles.

4. DÉVELOPPEMENT LIMITÉ

En réalité, malgré la croissance historique de la production en périphérie québécoise³, le classique processus cumulatif de développement demeure très limité. La colonisation dans quelques vallées

dont celle de la Matapédia, dans les baies du Saint-Laurent, autour des lacs, sur le plateau du Saguenay, a certes généré de nombreuses petites initiatives endogènes dans l'agriculture et l'agroali-

mentaire, dans la forêt et dans les pêches. Aussi, des grappes de PME se sont formées autour de marchés locaux d'alimentation, de fournitures, de commerces et de services. Souvent, de petites manufactures ont émergé pour œuvrer à la substitution des biens coûteux à importer sur place (vêtements, mobilier, chaussures, etc.) et/ou pour transformer certaines ressources (fromage, farine, charcuterie, etc.). Ce fut les cas à Saguenay, Roberval, Amos, Rouyn et Sept-Îles. Mais dans l'ensemble, l'économie des territoires périphériques dont la croissance est impulsée avec vigueur de manière exogène, se diversifie peu par les forces endogènes du développement.

Ce diagnostic universel fut bien effectué par les théoriciens de la croissance et du développement au cours des années 1950-60. La distance à franchir pour atteindre les grands marchés ainsi que les coûts élevés de la main-d'œuvre représentent les principales causes des difficultés dans les économies locales en périphéries. On a aussi pointé le manque de cumul de capital, le peu de leviers collectifs, le trop faible entrepreneuriat et l'insuffisante innovation.

Par l'analyse détaillée des territoires périphériques fut alors sollicitée une politique publique corrective des contraintes en misant sur des interventions publiques appropriées. À partir du début des années 1980, toute une panoplie de mesures, services et outils ont été mis en œuvre systématiquement sur les différents territoires du Québec. On peut les regrouper autour de trois grandes composantes de nature endogène :

- l'appropriation territoriale de leviers de développement tels que des fonds de capitalisation, des parcs techno-industriels, des centres de R&D, des coopératives, des agences de développement, etc.;

5. DOTATION EN RESSOURCES

La périphérie Nord est généralement présentée telle une grande réserve de ressources naturelles, ne serait-ce que par sa forte pluviosité qui alimente plusieurs bassins versants de rivières à forts dénivelés.

La périphérie Nord est généralement présentée telle une grande réserve de ressources naturelles,

- le soutien à l'entrepreneuriat, notamment l'incubation d'initiatives, la planification des affaires, la promotion de la culture entrepreneuriale, etc.;
- l'apprentissage collectif au développement par la concertation, le réseautage et le maillage, les transferts technologiques, etc.;

Après trois décennies d'efforts endogènes qui ont certes générés des effets positifs bien illustrés en périphéries du Québec, force est de constater que les progrès réels en matière de structuration des économies locales sont très limités, sauf quelques cas de succès à Sacré-Cœur, Issipit, Girardville et Amos.

Après trois décennies d'efforts endogènes qui ont certes générés des effets positifs bien illustrés en périphéries du Québec, force est de constater que les progrès réels en matière de structuration des économies locales sont très limités, sauf quelques cas de succès à Sacré-Cœur, Issipit, Girardville et Amos. De cette période de générosité dans les mesures publiques de développement endogène en périphérie du Québec, le plus grand apport réside, d'une part, dans l'atténuation du ralentissement économique et démographique⁴ et, d'autre part, dans la bonification de conditions favorables à la venue de nouvelles immobilisations majeures. Relativement moins nombreuses au cours des dernières décennies, ces grands investissements ont pris la forme concrète d'alumineries, de centrales hydroélectriques, d'infrastructures de transport et d'équipements publics de R&D, d'éducation supérieure, de tourisme, de santé et de loisirs. Ce qui signifie en conséquence que les grandes impulsions de nature exogène caractérisent toujours très largement la destinée économique des périphéries québécoises.

ne serait-ce que par sa forte pluviosité qui alimente plusieurs bassins versants de rivières à forts dénivelés. Le Québec possède 3 % des réserves mondiales d'eau douce. Dans cette vaste zone nordique⁵, soulignons la présence de réservoirs hydrauliques exploités et d'autres éventuellement exploitables, dont la rivière Grande-Baleine, le vaste complexe hydrique de la Baie d'Ungava et les rivières de la Basse-Côte-Nord qui se jettent dans le golfe du Saint-Laurent.

Mise à part la forêt boréale qui se démarque par sa fibre d'excellente qualité, la périphérie du Québec contient plusieurs gisements éoliens imposants, notamment dans le golfe du Saint-Laurent, dans le réservoir de Caniapiscau et au sud de la Baie-James. Il existe aussi plusieurs zones de grand intérêt touristique telles que la rivière Georges, les monts Torngat, le Rocher Percé, le cratère Pingualuit, la rivière Ashuamushuan, le fjord du Saguenay, les monts Otish et l'archipel Mingan. Le golfe possède aujourd'hui des réserves pétrolières peut-être considérables ainsi qu'un potentiel important pour la mariculture.

6. NOUVEAU GRAND CYCLE

Dans la périphérie nordique du Québec, les immobilisations annuelles ont presque doublées au fil de la décennie 2000, partant de 4 G\$ en 2001 pour atteindre 7,5 G\$ en 2010. La cause de cette impulsion réside dans la croissante demande mondiale de matières premières qui sollicite les investissements dans le domaine des ressources naturelles.

Or, dans la périphérie nordique⁶ du Québec, les immobilisations annuelles ont presque doublées au fil de la décennie 2000, partant de 4 G\$ en 2001 pour atteindre 7,5 G\$ en 2010. La cause de cette impulsion réside dans la croissante demande mondiale de matières premières qui sollicite les investissements dans le domaine des ressources naturelles. Le rebondissement précité représente un ajout total de 17 G\$ aux sommes totales injectées dans cette périphérie qui ont atteint 61 G\$ pour la décennie observée. Plusieurs grands projets⁷ furent au rendez-vous, notamment des chantiers hydro-électriques, des alumineries, des mines et des infrastructures de transport. Avec cette hausse des immobilisations de 38 % au cours de la période 2001-2010, s'agit-il d'un nouveau grand cycle de nature structurelle ou d'un simple cycle conjoncturel? Malgré le ralentissement de la tendance cyclique en 2012 et 2013, nous avançons l'hypothèse d'un grand cycle amorcé, qui se poursuivra avec des spécificités de nature structurelle.

En réalité, la forte urbanisation (industrialisation) enclenchée au sein de plusieurs pays encore largement ruraux, y compris les économies émergentes du BRICA (Brésil; Russie; Inde; Chine;

Cette périphérie contient aussi d'autres grandes zones truffées de ressources minérales, notamment la fosse du Labrador regorgeant de fer et la faille de Cadillac qui représente la grande richesse de l'Abitibi. On y recèle aussi d'importants bassins de nickel, d'or, de phosphate, de diamants et d'uranium. Certains de ceux-ci sont déjà épuisés comme le fer dans la région de Gagnon. D'autres bassins s'avèrent en exploitation intensive tels que la mine de Raglan ou celle de Wabush, tandis que les bassins de certains lieux tels que le Lac Bloom seront bientôt en exploitation.

Afrique du Sud), indique que la demande de matières premières demeurera à la hausse pendant quelques décennies. D'autant plus que d'autres pays tels que l'Indonésie, le Pérou, la Turquie, le Nigeria et la Colombie illustrent clairement l'imminence de leur émergence économique. Les perspectives d'immobilisations demeurent excellentes pour la périphérie Nord⁸. D'ailleurs, les mégaprojets (+ de 1 G\$) se sont multipliés récemment à l'échelle mondiale. Nous en avons recensé plus de 1 500 en 2010, en Asie (40 %), en Amérique (38 %), en Afrique (14 %) et ailleurs. En périphéries, ils sont surtout concernés par l'extraction minière ou énergétique et beaucoup par les infrastructures de transport. Même si plusieurs de ces projets inventoriés sont encore en attente actuellement, ils illustrent un important mouvement qui retient son souffle.

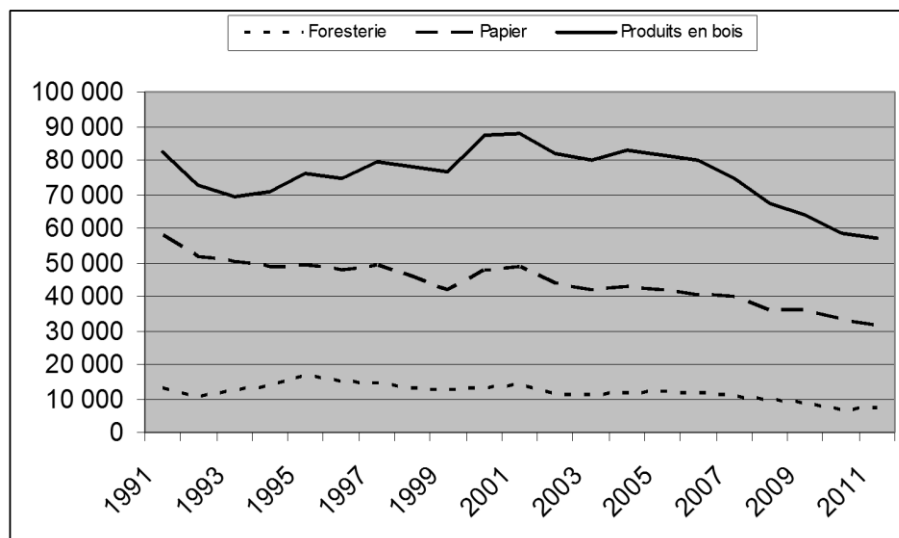
Pour faire suite au grand cycle nordique, le Québec a élaboré une stratégie de développement, d'abord sous la forme d'un marketing territorial libellé « Plan Nord », et ensuite en poursuivant d'une manière raisonnée le processus de planification. Sous l'angle des attributs du nouveau cycle, il apparaît d'ores et déjà que l'on assiste à une importante transition dans la structure des activités économiques territoriales. Le vecteur principal de ces changements s'avère représenté par l'adoption systématique des technologies informationnelles qui modifient les modalités du travail. Ainsi, l'expansion économique actuelle en périphérie Nord se présente déjà bien différemment des grands cycles du passé qui ont occasionné jadis la création massive d'emplois et ainsi généré une croissance démographique sur les lieux.

7. CROISSANTE ÉROSION

Soulignons d'emblée les pertes massives d'emplois dans la structure économique traditionnelle établie en périphérie. Au fil des dernières décennies, beaucoup de postes de travail furent en effet remplacés par la technologie dont la justification

financière nécessite souvent des unités de production de grandes tailles. Ce qui, par intégration ou disparition, élimine de très nombreuses petites unités.

Graphique 2 – Évolution de l'emploi dans l'industrie de la forêt au Québec



Source : Bureau de la statistique du Québec; traitement par le CRDT, UQAC

Bref, la structure économique de ces secteurs traditionnels en périphéries s'avère clairement en mutation. Signalons, à cet effet, que les chalutiers de pêche arrimés sur divers petits quais de villages ont disparu du paysage bucolique des côtes du golfe Saint-Laurent. Dans l'agriculture, il ne reste en 2012 que 29 500 des 136 000 fermes recensées en 1940, ce qui n'offre aujourd'hui de l'emploi qu'à 10 % du nombre de personnes actives dans ce secteur à cette époque⁹. Les centrales hydro-électriques en multiplication sont désormais largement commandées à distance. Pour le secteur de l'aluminium, les gains de productivité ont accompagné la hausse de production par de nouvelles usines qui ont réduit le nombre de postes de travail de plus de 50 % au total. De son côté, la forêt québécoise vit aussi une longue transition technologique dont la phase très actuelle coïncide avec des marchés en bouleversement et l'atteinte du seuil maximal de la capacité de prélèvement de matière ligneuse. Le graphique illustre que plus de

30 % de l'emploi (10 000 en foresterie; 13 500 produits du bois; 7 000 dans la production de papier) fut récemment éliminé dans ce secteur.

En outre, au cours des décennies passées, le secteur minier a lui aussi perdu de nombreux emplois au profit de la technologie. Dans ce secteur inscrit au cœur du nouveau cycle très actuel en périphérie, ces pertes de postes de travail se poursuivent actuellement à un rythme encore plus élevé dans toutes les filières¹⁰. De fait, il faut entre deux et cinq fois moins de travailleurs pour extraire en 2010 la même quantité de minerais extraite en 1940. À titre d'exemple, dans le fer, la quantité de 459 travailleurs utilisée en 1950 pour extraire un million de tonnes est en 2010 réduite au nombre de 153, soit trois fois moins. Et, dans les grands projets annoncés pour les prochaines années dans cette filière, seulement 51 travailleurs seront nécessaires pour chaque million de tonnes de fer à extraire.

L'évolution de l'emploi stagne actuellement dans les activités d'extraction malgré la hausse des immobilisations.

Tandis que la rubrique de la transformation des matières illustre une perte de plus de 25 % des postes de travail pendant cette décennie observée. Ce qui signifie que la très souhaitée et souhaitable transformation des ressources extraites en périphérie Nord n'est pas au rendez-vous de la création de nouveaux emplois.

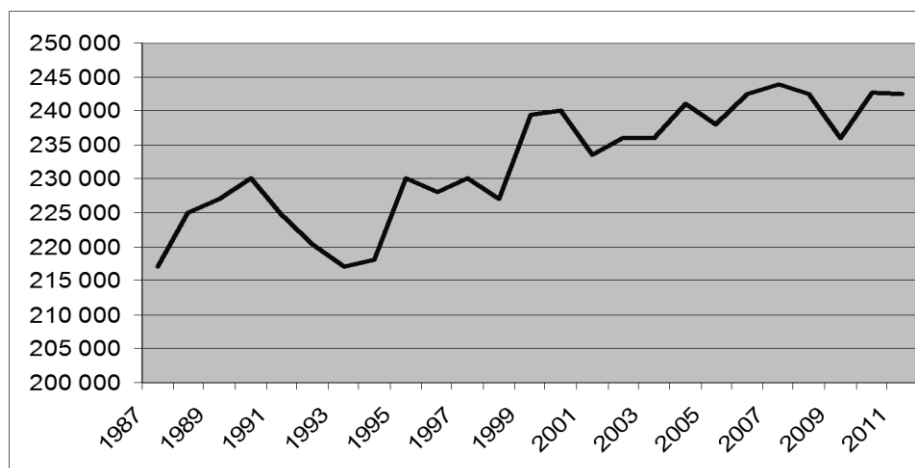
La tendance lourde induite par tous ces faits explique largement pourquoi le 2^e graphique illustre un gain d'emplois de seulement 1,2 % au total en périphérie Nord pendant la décennie 2000¹¹ au cours de laquelle on a pourtant assisté à un rebondissement des immobilisations de 38 %. À l'évidence empirique, l'évolution de l'emploi stagne actuellement dans les activités d'extraction malgré la hausse des immobilisations. Tandis que la rubrique de la transformation des matières

illustre une perte de plus de 25 % des postes de travail pendant cette décennie observée. Ce qui signifie que la très souhaitée et souhaitable transformation des ressources extraites en périphérie Nord n'est pas au rendez-vous de la création de nouveaux emplois.

Heureusement à cette rubrique de l'emploi, les activités de la construction ont accru leur volume d'emplois de 62 % pendant la bonne décennie 2000, soit 6 700 emplois. Aussi, 9 700 emplois furent créés dans les activités de services à la population et aux entreprises, soit un gain apprécié, mais limité à 6 %.

Au total, seulement 9 100 emplois furent créés en périphérie Nord pendant le rebondissement de la décennie 2000. D'une manière générale, le nombre d'emplois nouvellement acquis dans les activités minières compense à peine les emplois perdus dans les activités forestières.

Graphique 3 – Évolution de l'emploi au total en périphérie Nord



Source : Bureau de la statistique du Québec; traitement par le CRDT, UQAC

Bref, au cours de la dernière décennie d'expansion nordique vers un nouveau grand cycle anticipé, la structure de l'économie se transforme par l'apport technologique, en réduisant considérablement le nombre d'emplois pour extraire davantage de ressources naturelles. Effrité au fil du temps, le traditionnel rapport entre l'emploi et la production n'est plus beaucoup vertueux actuellement. Cependant, il faut signaler que plusieurs postes de travail comblés au Nord par des travailleurs migrants du

Sud sont comptabilisés au Sud, notamment dans les activités de la construction. En outre, un bon nombre de travailleurs enregistrés en périphérie Nord, possèdent leur résidence principale au Sud, et de ce fait alimente surtout les circuits financiers des économies locales au Sud du Québec. En réalité, grâce aux facilités contemporaines de transport et de mobilité, la migration alternante des travailleurs devient la norme dans le contexte de ce nouveau cycle nordique.

CONCLUSION

Bénéficiant d'une hausse marquée de 38 % des immobilisations nordiques au cours de la décennie 2000, le PIB du Québec a certes obtenu des effets positifs considérables. Des grands projets d'extraction de fer, d'or et d'hydroélectricité furent lancés en initiant un nouveau cycle économique qui donne crédibilité à l'option Nord pour le Québec.

Bénéficiant d'une hausse marquée de 38 % des immobilisations nordiques au cours de la décennie 2000, le PIB du Québec a certes obtenu des effets positifs considérables. Des grands projets d'extraction de fer, d'or et d'hydroélectricité furent lancés en initiant un nouveau cycle économique qui donne crédibilité à l'option Nord pour le Québec. Plusieurs entreprises participent, avec leurs travailleurs mobiles, à la réalisation de ces projets. De cette force de travail mobilisée, on note un ancrage territorial en périphérie nordique de 6 700 nouveaux emplois dans le secteur de la construction et de 9 700 dans celui des services. En considérant le déclin de 25 % des emplois dans le secteur de la transformation des matières premières ainsi que la stagnation du niveau d'emploi dans les activités d'extraction, la création nette de seulement 9 100 emplois au total, soit 1,2 % sur une décennie, illustre finalement des effets économiques structurants extrêmement limités au sein de cette vaste périphérie sollicitée pour ses ressources naturelles.

À l'analyse des faits dans une perspective historique, se dessine clairement de nouvelles modalités géoéconomiques sous la forte influence de la composante technologique. En conséquence, la répartition des activités économiques voit sa logique antérieure modifiée. En référence au modèle économique illustré en début du texte, les emplois locaux sont de moins en moins important sur l'ensemble des emplois générés par l'extraction des ressources nordiques. En conséquence, il n'y aura vraisemblablement plus au Nord de nouveaux établissements humains fixes tels que Chibougamau, Fermont, Matagami, Schefferville. Avec le nouveau cycle actuel d'immobilisations nordiques, ces villes vont par contre bénéficier d'un apport économique relativement important.

Bien positionnés en matière d'accessibilité au vaste territoire, les avant-postes tels que Sept-Îles, Amos, Saguenay, Val-d'Or, Baie-Comeau, etc. obtiendront aussi des retombées intéressantes qui pourraient devenir considérables si les bonnes stratégies globales sont utilisées.

En considérant ces modalités bien saisies en regard du cycle nordique en cours, qui possède son équivalent ailleurs en périphéries¹², on constate que le traditionnel drainage vers l'extérieur de la richesse créée au Nord s'accroît considérablement au Québec. Pour modifier ce déséquilibre accru qui caractérise la transition périphérique actuelle en contraignant davantage le réel développement nordique, deux solutions¹³ non concurrentes et même complémentaires s'offrent à la réflexion québécoise à propos du Nord.

Solutions recherchées

Le concept géoéconomique de « ceinture du nord » pourrait devenir opérationnel afin de protéger de manière optimale la zone périphérique d'où fuit de plus en plus massivement la richesse créée.

Grâce à la très bonne dotation en ressources naturelles de cette zone nordique, il est d'abord possible d'envisager l'attraction de réels mégaprojets. Le pétrole du golfe du Saint-Laurent, les très importants bassins de fer de la fosse du Labrador, les immenses gisements éoliens de Caniapiscau ainsi que les difficiles conditions d'accès (distance, climat, topographie) au grand Nord, pourraient permettre d'attirer plusieurs dizaines de milliards de dollars d'immobilisations¹⁴ sur une courte période. Dans une telle éventualité, les emplois créés et les activités générées seraient certes nombreux.

L'autre option offerte à l'analyse réside dans le soutien gouvernemental à une dynamique d'appropriation de leviers novateurs en matière de développement endogène. L'objectif serait évidemment de retenir davantage au nord la richesse créée dans cette périphérie par l'exploitation de ressources naturelles. À cet effet, la nouvelle logique géoéconomique de localisation

doit servir de référence pour cadrer la réflexion et l'action. Des cibles obligatoires en matière de localisation d'activités économiques (extraction; équipementiers; transformation; services; transport) pourraient faire partie de l'entente initiale en matière d'acceptabilité sociale pour les grands projets d'immobilisations. Nul doute, à cet effet, que le concept géoéconomique de « ceinture du nord » pourrait devenir opérationnel afin de protéger de manière optimale la zone périphérique d'où fuit de plus en plus massivement la richesse créée.

Appuyés par la politique publique, les avant-postes de la périphérie Nord pourraient rendre pertinente une telle ceinture de rétention de la richesse nordique en la dotant d'une vision globale d'aménagement et de protection capable d'éclairer le choix des grandes orientations pour le transport, l'eau, la forêt boréale, l'énergie renouvelable, la faune, le récréotourisme, etc. L'expertise nécessaire, à cet effet, existe déjà au sein des diverses agences publiques et collectives sur le territoire périphérique. Une telle vision partagée devrait déboucher aussi sur une sélection de priorités dans la mise en valeur des ressources naturelles. Des cibles territoriales raisonnables en matière de retombées économiques sur les divers lieux catégorisés selon leur attractivité réelle pourraient être fixées.

La Recherche & Développement (R&D) doit être favorisée autour des spécificités nordiques y compris l'architecture, le tourisme, la nordicité, le paysage, etc.

Déjà, les efforts actuels concertés concernant la maximisation des retombées des grands projets génèrent des effets très positifs en périphérie nordique. De nouveaux outils sont à inventer et à mettre en œuvre à cet effet, notamment pour attirer les travailleurs, les experts, les services spécialisés et les ménages. La Recherche & Développement (R&D) doit être favorisée autour des spécificités nordiques y compris l'architecture, le tourisme, la nordicité, le paysage, etc. Signalons aussi qu'une société en portefeuille nordique concernée par la diversification économique pourrait être créée en partenariat, en utilisant une partie de redevances versées par les extracteurs de

ressources. Des prises de possession pourraient ainsi être envisagées pour saisir des occasions économiques en périphérie Nord. Bref, un appel aux initiatives selon une vision globale de la périphérie nordique pourrait être tout à fait pertinent pour l'appropriation collective des enjeux du développement.■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Professeur titulaire à l'Université du Québec à Chicoutimi, chercheur au Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT) et sous-ministre associé aux Régions au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire en 2013-14.

²Voir Innis, H.A. (1957). « *Essays in Canadian economic history* », Toronto, University of Toronto Press; Baldwin, R.E. (1956). « Patterns of development in newly settled regions », in *Manchester School of Economics and Social Studies*, 24 pp. 161-179; Hayter, R., Barnes, T.J. and Bradshaw, M.J. (2003). « Relocating resources peripheries to the core of economic geography », in *Area*, 35.1, pp 15-23.

³Voir Proulx, M.U. (2001) « *Territoires et développement : la richesse du Québec* », Québec, Presses de l'Université du Québec.

⁴Rappelons que dans un vaste mouvement d'urbanisation, les régions non métropolitaines et les régions périphériques en général ont perdu leur part relative de la population du Québec de plus en plus concentrée dans les régions urbaines.

⁵Voir Marc-Urbain Proulx (2007) « *Vision 2025 : le Saguenay—Lac-Saint-Jean face à son avenir* », Québec, Presses de l'Université du Québec.

⁶Pour des raisons statistiques, le découpage retenu comprend les régions administratives de l'Abitibi-Témiscamingue, le Nord-du-Québec, le Saguenay—Lac-St-Jean et la Côte-Nord.

⁷Signalons notamment les centrales hydroélectriques de La Sarcelle, Toulmoustou, Eastman 1a, le complexe de la Romaine, les minières Éléonore, Mont Wright, Lac Bloom, Malartic, ainsi que la route à quatre voies divisées dans la réserve faunique des Laurentides.

⁸Selon les prévisions de l'OCDE (2008) et de l'ONU (2011), les taux d'urbanisation actuels de 40 % en Asie et de 41 % en Afrique devraient chacun atteindre au-delà de 50 % avant 2030 en se rapprochant de la moyenne mondiale qui passera de 50 % à 60 % pendant cette période et qui verra cet indicateur atteindre 80 % en Europe, 83 % en Amérique du Sud, 87 % aux États-Unis et 84 % au Canada.

⁹Près de 12 millions d'acres de terres sur les 20 millions jadis, furent éliminées de l'agriculture avec cette transition technologique dans les équipements aratoires.

¹⁰Voir Proulx, M.U. (2014), « Nouveau cycle économique en périphérie nordique », dans revue *L'Actualités économiques*, à paraître.

¹¹Notons qu'avec des immobilisations en stagnation, la décennie précédente avait offert un gain d'emplois de 4,3 %.

¹²Voir Sheppard, E. (2013) « Thinking through the Pilbera », in *Australian Geographer*, 44, n° 3, pp. 265-282.

¹³Voir Proulx, M.U. (2014), « Nouveau cycle économique en périphérie nordique », dans revue *L'Actualité économique*, à paraître.

¹⁴Pour la zone du lac Oteluk, un projet d'extraction de fer nécessitant une immobilisation de 12 à 15 G\$ est actuellement en étude de faisabilité.

organisations & territoires

RÉFLEXION SUR LA GESTION, L'INNOVATION ET LE DÉVELOPPEMENT

Site Web

www.uqac.ca/revueot

www.uqac.ca/revueot

www.uqac.ca/revueot

www.uqac.ca/revueot

Nous vous invitons à l'explorer et à nous faire parvenir vos commentaires
et suggestions afin d'en améliorer le contenu et la présentation.

La politique éolienne au Québec : un mégaprojet?

Yann Fournis et Marie-José Fortin¹

INTRODUCTION

L'osmose entre territoires et grands projets semble appartenir au passé, parce que les performances technologiques croissantes réduisent sans cesse les retombées économiques notamment en termes de ratio investissement/emploi, alors que des considérations sociales et environnementales suscitent des protestations.

Longtemps considérés comme la voie royale du développement des territoires au Canada, les grands projets tiennent de l'évidence pour nombre de régions « ressources » ou « périphériques », historiquement structurées par l'omniprésence de grandes entreprises. Toutefois, cette évidence devra sans doute faire ses preuves, tant les rapports entre grands projets et territoires semblent se transformer.

D'un côté, le contexte de mondialisation et de mobilité des capitaux tend plutôt à renforcer l'exploitation des ressources et la compétition autour d'elles (entre grandes entreprises, mais aussi entre territoires, qui se veulent toujours plus attractifs à coup de politiques ad hoc). D'un autre côté, l'osmose entre territoires et grands projets semble appartenir au passé, parce que les performances technologiques croissantes réduisent sans cesse les retombées économiques notamment en termes de ratio investissement/emploi², alors que des considérations sociales et environnementales suscitent des protestations. Il y a là un paradoxe pour les territoires : les avantages historiques des grands projets s'amenuisent sans cesse alors que leurs coûts restent singulièrement élevés...

Pour dépasser ce paradoxe, l'on examinera ses termes de manière dynamique, en considérant que les territoires et les grands projets sont sans doute en train d'évoluer simultanément, dans le cadre d'une vaste mutation de l'économie politique des ressources naturelles. Selon certains travaux inspirés par la théorie des principales ressources, il se produirait une transition générale du modèle canadien de développement, qui deviendrait de plus en plus post-staples, mais selon des formes, rythmes et amplitudes différents selon les ressources, secteurs et territoires. Cette tendance, que nous avons pu observer récemment en comparant les secteurs forestier, de la production porcine et de l'énergie éolienne³, justifie que l'on observe ensemble les transformations des mégaprojets et des régions ressources québécoises pour saisir, dans des cas concrets, la recomposition de leurs rapports.

À propos du mégaprojet que représente la politique éolienne du Québec, la démonstration sera menée en quatre points :

- quelques repères sur la théorie des principales ressources rappelleront que la production éolienne apparaît dans une période de recomposition de l'exploitation des ressources (en l'occurrence hydroélectriques);
- une description de la politique éolienne indiquera que, en dépit de sa complexité, elle correspond largement à ce que la littérature considère comme un « mégaprojet »;
- l'examen de la gouvernance du projet éolien permettra de comprendre si ses processus et mécanismes participent de logiques nouvelles d'exploitation des ressources;
- l'étude de la place ambiguë que les acteurs territoriaux y occupent.

1. UNE HYPOTHÈSE : LA TRANSITION DE L'ÉCONOMIE POLITIQUE DES RESSOURCES

Le développement territorial au Canada a longtemps été lié à la commercialisation et à l'extraction des ressources naturelles et aux activités connexes (foresterie, mines, pêche et agriculture). La théorie des ressources premières d'Harold Innis analyse dans la longue durée (depuis le XVI^e siècle) comment la formation des marchés du Nouveau Monde s'est coulée dans les circuits internationaux du capitalisme marchand. Il en a résulté une dépendance aux forces exogènes ce qui, en dépit de facteurs favorables (main-d'œuvre formée, épargne domestique, etc.), a défavorisé la constitution d'une économie intégrée, propre et cohérente (marché domestique, industries fortes, etc.)⁴. T. Barnes résume la tendance : les secteurs basés sur l'exportation des ressources primaires suscitent un blocage du processus de diversification économique (pour des raisons diverses : culture d'exportation, domination des grandes multinationales, structures industrielles tronquées) et créent un « piège des principales ressources ». L'industrialisation du Canada a donc été historiquement bloquée par son insertion dans des types de commerces instables, peu avantageux, directement soumis à la volatilité des marchés internationaux et à la domination de grandes entreprises⁵. Cependant, depuis la fin du XX^e siècle, les signes d'une crise s'accumulent.

Selon certains, les provinces canadiennes seraient entrées dans une nouvelle phase de développement, dite « post-staples », parce que la maturation des régimes (fordisme, mécanisation) a créé de nouvelles pressions (épuisement de et pression des entreprises sur la ressource, essor de résistances sociales, intensification capitaliste et technologique de l'exploitation, diversification économique)⁶. L'impact de ces variables, nou-

velles et multiples (technologiques, économiques, sociales, politiques, etc.) remettrait en cause la relative solidité et simplicité du modèle traditionnel de développement économique. Mais ceci signifie moins la disparition du rôle des ressources naturelles que l'émergence d'une économie plus complexe et nuancée, où de nouvelles tendances économiques (essor de l'économie du savoir, des services et industries de la connaissance, etc.) se combinent et pénètrent les logiques de secteurs traditionnellement associés aux ressources premières (agriculture, foresterie, mines, énergie). Bref, les provinces canadiennes relèvent encore d'une économie dépendante des ressources, mais de manière de moins en moins exclusive et selon des logiques de plus en plus hybrides. Le développement de la récente filière éolienne s'inscrit bien dans cette tendance, illustrant la transformation du régime hydroélectrique dans le sens d'une diversification des ressources pertinentes (dont le vent), des modes de gouvernance (avec l'irruption du privé face au couple traditionnel État-Hydro-Québec) et des ancrages territoriaux des projets (sous la forme de parcs multiples).

L'osmose entre territoires et grands projets semble appartenir au passé, parce que les performances technologiques croissantes réduisent sans cesse les retombées économiques notamment en termes de ratio investissement/emploi, alors que des considérations sociales et environnementales suscitent des protestations.

2. LA POLITIQUE ÉOLIENNE AU QUÉBEC COMME MÉGAPROJET

La politique éolienne du Québec est donc un mégaprojet d'exploitation d'une ressource nouvelle (le vent), qui vise un développement industriel en alliant différents volets (industriel, énergétique et territorial).

Introduite au sein du régime hydroélectrique québécois lors de sa redéfinition de la fin des

années 1990, l'énergie éolienne apparaît comme une « ressource complémentaire » dans un portefeuille énergétique dominé par l'hydroélectricité⁷. À ce titre, la production éolienne relève d'un sous-secteur du régime hydroélectrique, dont elle prolonge les grandes orientations, et en particulier la volonté de conjuguer production énergétique, production industrielle et développement territorial. Ainsi, le volet principal de la

politique sera industriel : un programme public doit générer une industrie produisant des retombées économiques – et d’abord dans une zone couvrant la MRC de Matane et la péninsule gaspésienne. Mais la politique éolienne aura aussi un volet énergétique, puisque l’implantation de parcs de grande taille sur une courte période doit stimuler un marché pour attirer au Québec les grandes entreprises étrangères possédant la technologie. C’est en ce sens que la politique éolienne, dans son ensemble, est un seul mégaprojet, mais diffracté en plusieurs sites.

Mais il ne faut pas s’y tromper : les projets énergétiques sont d’ampleur de plus en plus imposante (y compris les parcs éoliens⁸) et privilégient désormais une forte concentration spatiale. Initialement, certains observaient que la « nouvelle électricité » (solaire et éolienne) prenait une forme d’exploitation et une empreinte spatiale plus diffuses que les projets liés aux ressources plus traditionnelles (le « nouveau » pétrole : gaz de schiste et sables bitumineux)⁹. Mais cette différence s’estompe et certains projets se rapprochent de la définition typique du mégaprojet¹⁰ : le parc

du Lac-Alfred près d’Amqui (MRC de la Matapédia et de la Mitis) ouvert en septembre 2013 représente 150 éoliennes, 300 MW de puissance installée, 700 millions de dollars d’investissement et l’association de trois multinationales (l’albertaine Enbridge, la française EDF Énergies Nouvelles et l’allemande Repower¹¹).

Globalement, la politique éolienne du Québec est donc un mégaprojet d’exploitation d’une ressource nouvelle (le vent), qui vise un développement industriel en alliant différents volets (industriel, énergétique et territorial), et se traduit dans l’espace par une empreinte relativement diffuse (dans une vingtaine de sites, en service ou en construction en 2013), qui a représenté un investissement total de 5 milliards depuis ses premiers pas¹². Si l’on admet que la politique éolienne est une sorte de mégaprojet, d’inspiration publique, mais largement mis en œuvre par le privé, il reste à saisir dans ses finesses et contradictions ce que la gouvernance de ce mégaprojet nous apprend sur la transformation des rôles des uns et des autres dans l’exploitation des ressources naturelles.

3. LA GOUVERNANCE DU MÉGAPROJET ÉOLIEN

Le mégaprojet éolien évoque l’image d’un État qui se veut entrepreneur : il vise à l’industrialisation d’une ressource nouvelle dans le giron du secteur hydroélectrique, selon des objectifs territoriaux ambitieux et courageux (relancer une « région-ressource ») et des paramètres d’une grande finesse (clauses de contenu industriel territorial), incarnés par un instrument flexible (l’appel d’offres) pour enrôler l’expertise des grandes entreprises internationales.

Une première analyse de la gouvernance éolienne, centrée sur l’échelle nationale et une perspective top-down, ne peut manquer de constater combien le volet industriel de la politique est innovant – bien plus que le volet énergétique – et en particulier dans son rapport aux territoires. Le mégaprojet éolien évoque l’image d’un État qui se veut entrepreneur : il vise à l’industrialisation d’une ressource nouvelle dans le giron du secteur hydroélectrique, selon des objectifs territoriaux

ambitieux et courageux (relancer une « région-ressource ») et des paramètres d’une grande finesse (clauses de contenu industriel territorial), incarnés par un instrument flexible (l’appel d’offres) pour enrôler l’expertise des grandes entreprises internationales. Toutefois, le volet énergétique du mégaprojet est plus décevant, illustration des limites classiques d’un État régulateur conforme au style traditionnel des politiques canadiennes liées aux ressources. En témoigne le système d’appel d’offres, qui confie aux promoteurs privés l’insertion locale des projets tout en assurant la protection technique et financière du régime hydroélectrique (par la priorité accordée aux critères de la connexion au réseau et du tarif d’achat aux producteurs).

Cette logique a-territoriale, où l’État pilote les territoires par les instruments et la technique, se nuancera progressivement, avec l’introduction de critères territoriaux quant à l’implantation des parcs (pour 25 % de la pondération... contre 30 % pour le coût de l’électricité), qui donnera (un peu) plus de poids aux acteurs territoriaux. De manière

générale, il est possible de qualifier la gouvernance du mégaprojet éolien, en s'inspirant librement de travaux sur les politiques publiques liées aux ressources¹³. La politique éolienne est une configuration de trois cercles d'influence inégale (Tableau 1). Au centre, un milieu décisionnel resserré rassemble un réseau néo-corporatiste de politique publique (comptant les seuls acteurs majeurs, publics et privés), entouré par la

nébuleuse floue et élargie d'une communauté pluraliste de politique publique (aux intérêts et représentations plus diversifiées) et un large halo, sans cohérence réelle, des prétendants à la participation ou à l'influence dans les politiques éoliennes. Puisque ces derniers sont essentiellement locaux, tournons-nous pour finir vers les acteurs territoriaux.

Tableau 1 – Configuration du sous-secteur éolien

Échelle	Mécanisme	Action publique	Secteur privé et tiers secteur
Nationale	Conception de la politique	Gouvernement, Régie de l'Énergie, MRN, Hydro-Québec	Multinationales Entreprises locales
Transversale	Mise en œuvre de la politique	MDEIE, MDDEFP (BAPE), MAMROT CPTAQ	Promoteurs Associations de producteurs et d'entreprises Réseaux d'expertise
Locale	Participation à la politique	Acteurs publics locaux (CRE, MRC, municipalité) Producteurs communautaires	Producteurs communautaires Comités de citoyens Propriétaires fonciers

Source : Fournis, Fortin, Prémont et al., 2013

4. LA PLACE AMBIVALENTE DES TERRITOIRES DANS LA GOUVERNANCE DU MÉGAPROJET

Le volet industriel de la politique éolienne est rapidement l'objet d'une mobilisation locale en Gaspésie, assez efficace, qui réplique la concertation nationale et démontre que la politique éolienne y trouve des relais solides (avec un embryon de politique énergétique régionale).

Le mégaprojet éolien peut aussi être examiné à l'échelle locale, en fonction des scènes territoriales de sa mise en œuvre. Ici, se révèle une configuration d'acteurs propre, très différente du niveau

national, qui participe à une retraduction et une opérationnalisation de la politique publique au moment de sa mise en œuvre sur le terrain (la « production » de la politique). Cette scène, souvent négligée dans l'analyse, est importante parce que l'emprise des « grands » acteurs nationaux n'a pas la même portée sur la scène de mise en œuvre, où interviennent à la fois des instances nationales et des acteurs locaux. Ainsi, le volet industriel de la politique éolienne est rapidement l'objet d'une mobilisation locale en Gaspésie, assez efficace, qui réplique la concertation nationale et démontre que la politique éolienne y trouve

des relais solides (avec un embryon de politique énergétique régionale). La réception locale du volet énergétique du mégaprojet est cependant très différente : dans des communautés locales, on retrouve des positions ambivalentes quant à l'implantation des parcs éoliens.

Certains territoires connaissent des résistances aux premiers développements éoliens, au mieux maladroits, et de vives controverses sociotechniques comme dans le Bas-Saint-Laurent (certains iront jusqu'au référendum local). D'autres territoires, à

la même époque, se mobilisent pour partager la ressource : en Gaspésie, des élus locaux s'organisent au niveau de la région pour lancer des projets avec le privé (les « projets greffons ») et suggèrent un modèle de partenariat inégalitaire qui se diffuse actuellement (dans la région voisine du Bas-Saint-Laurent). En tout état de cause, il n'apparaît plus vraiment possible de penser l'installation d'équipements électriques sans prévoir la participation des acteurs locaux ou des retombées économiques substantielles pour les territoires.

CONCLUSION : UN MODÈLE EN TRANSITION REMODELANT LES RAPPORTS CENTRE-PÉRIPHÉRIE

Le modèle de développement lié à l'exploitation des ressources misant sur les grands projets apparaît encore comme incontournable sur bien des territoires.

Le modèle de développement lié à l'exploitation des ressources misant sur les grands projets apparaît encore comme incontournable sur bien des territoires – comme en font preuve les nombreuses annonces qui tiennent souvent lieu de politique de développement économique. Néanmoins, ce modèle connaît désormais des tensions parce que l'osmose qu'il présupposait entre grande entreprise et territoire est déstabilisée par divers facteurs contradictoires (technologies remplaçant la main-d'œuvre et diminuant les retombées directes, contestations croissantes des impacts sociaux et environnementaux, etc.). Au-delà des projets individuels, ces tensions désignent sans doute une évolution plus générale de l'économie politique canadienne : l'organisation de l'exploitation des ressources naturelles devra sans doute se renouveler pour perdurer. Telle pourrait être la leçon du mégaprojet éolien. Sa face éclairée offre le tableau d'un projet industriel audacieux, mu par une véritable ambition politique, inscrit dans une astucieuse diversification du régime hydroélectrique traditionnel et qui trouve un fort écho dans une région-ressource qu'il se propose de relancer...

Mais sa face cachée révèle aussi l'empreinte du style traditionnel des politiques de ressources sur ce mégaprojet, avec un volet énergétique défini

quasi exclusivement par les élites du centre, en fonction de paramètres techniques a-territoriaux, qui n'ont pas vraiment pensé la phase de mise en œuvre (confiée au privé) et ont souvent récolté la contestation. Avec l'intégration croissante d'innovations nées à la périphérie, un nouvel équilibre entre acteurs nationaux et territoriaux semble se dégager actuellement, illustrant une insertion plus fructueuse du mégaprojet dans les milieux. Il nous semble que cette dernière évolution illustre assez bien non seulement les ambiguïtés de la transition économique actuelle, mais aussi sa dimension fondamentalement politique.

Revenons, pour finir, sur le sens délicat de la transformation du mode de développement canadien. D'une part, certains traits semblent renvoyer à une rupture du mode de développement, dans une nouvelle direction où les ressources naturelles occuperaient une place marginale dans l'économie, dominée par les dynamiques d'innovation et de création à base de connaissance, surreprésentées dans les zones centrales métropolitaines. Selon cette tendance, la sensibilité écologique, puissante dans les zones centrales, exclut une exploitation intensive des ressources au prix de l'environnement. Mais, d'autre part, d'autres évolutions semblent bien plutôt prendre racine dans une adaptation incrémentale du mode traditionnel de développement, où les ressources continuent à caractériser des pans entiers de l'économie canadienne, mais en fonction de logiques exacerbées (précarité des ressources, intensification technologique et financière, production diversifiée et flexible, etc.).

Selon cette deuxième tendance, les espaces-ressources périphériques ont encore de beaux jours devant eux – mais à condition de se plier à une exploitation sans vergogne de leurs ressources. Ceci pose une question dramatique pour les territoires : comment pérenniser les communautés dans de telles conditions?

Pour interpréter cette évolution ambivalente, certains suggèrent que la transition du mode de développement reste ouverte ou hybride, parce que l'adaptation incrémentale des parties du système ne converge pas dans un paradigme de remplacement, cohérent et légitime. En conséquence, la gestion collective de cette transition est aussi une lutte fondamentalement politique entre acteurs et forces sociales pour déterminer le calibrage et la signification de cette transition. Le débat sur la place des ressources dans l'économie canadienne devrait donc être pensé comme un questionnement politique des ressources qui se situe simultanément à des échelles différentes, sous la forme d'une délibération ou d'une lutte en fonction des caractéristiques du territoire concernés, qu'ils soient urbains ou ruraux. Ce questionnement permettrait, en outre, d'envisager de nouvelle façon les rapports entre métropoles globales et territoires périphériques et ainsi réinvestir un questionnement fondateur dans les études régionales.■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Les auteurs sont professeurs à L'UQAR et membres du Centre de recherche sur le développement territorial (CRDT).

²Voir CÔTÉ, Serge et PROULX, Marc-Urbain (2002). *L'économie des régions périphériques du Québec et son renouvellement actuel*, Chicoutimi et Rimouski, Centre de recherche sur le développement territorial, 140 p.

³Cette étude a été réalisée avec nos collègues Geneviève Brisson (INSP), Guy Chiasson (UQO) et Marie-Claude Prémont (ENAP) dans le cadre de l'évaluation environnementale sur les gaz de schiste (Fournis, Fortin, 2013).

⁴Voir DRACHE, Daniel (1995). « Introduction : Celebrating Innis: The Man, the Legacy, and Our Future », in Harold A. Innis (dir.), *Staples, Markets, and Cultural Change: Selected Essays*, Centenary Ed., Montreal, McGill-Queen's University Press, p. xiii lix.

⁵Voir BARNES, Trevor (1996). « External shocks: regional implications of an open staple economy », in John N. H. Britton (dir.), *Canada and the Global Economy: The Geography of Structural and Technological Change*, Montreal, McGill-Queen's University Press, p. 48-68. Et WELLSTEAD, Adam (2007). « The (Post) Staples Economy and the (Post) Staples State in Historical Perspective », *Canadian Political Science Review*, vol. 1, n° 1, p. 8-25.

⁶Voir HOWLETT, Michael et BROWNSEY, Keith (2007). « Introduction to Special Issue on Canada's Staples Industries », *Canadian Political Science Review*, vol. 1, n° 1, p. 1-7.

⁷Selon le MRN, plus de 95,8 % de « la production totale d'électricité disponible au Québec » en 2010 (<http://www.mrn.gouv.qc.ca/energie/statistiques/statistiques-production-electricite.jsp>, consultée le 25 février 2014).

⁸Voir SZARKA, Joseph (2007). *Wind power in Europe : politics, business and society*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York, N.Y., Palgrave Macmillan, coll. « Energy, climate, and the environment series », 228 p.

⁹Voir PASQUALETTI, Martin J. (2011). « The Next Generation of Energy Landscapes », in Stanley D. Brunn (dir.), *Engineering Earth, Springer Netherlands*, p. 461-482.

¹⁰Selon SOVACOO et COOPER (2013), un mégaprojet énergétique serait un projet à grande échelle financière et géographique, qui mobiliserait des investissements d'un milliard de dollars sur une échelle transnationale (Sovacool, Benjamin K et Cooper, Christopher J (2013). *The governance of energy megaprojects : politics, hubris and energy security*, Cheltenham, UK, Edward Elgar, 272 p.)

¹¹<http://www.edf-en.ca/press-display/post/65/EDF-EN-Canada-et-Enbridge-inaugurent-le-parc-olien>.

¹²Selon les données de l'étude SECOR-KPMG (2013) citées à la page 6 du mémoire soumis par le TechnoCentre Éolien lors de la Commission sur les enjeux énergétiques tenue en 2013.

¹³Voir HESSING, Melody et HOWLETT, Michael (1997). *Canadian natural resource and environmental policy : political economy and public policy*, Vancouver, UBC Press, 338 p.

Les mégaprojets à Montréal, de Drapeau à Coderre

Pierre-Mathieu Le Bel et Salvador David Hernandez¹

INTRODUCTION

Les mégaprojets urbains (MPU) sont à la source de nombreux conflits. Ces conflits pour le contrôle du territoire, sont liés à la logique capital-logement, mais ils ne se développent pas dans le vide, ils sont intriqués à des conflits de plus grande ampleur, liés au système politique et à l'héritage historique du lieu.

Les mégaprojets urbains (MPU) sont à la source de nombreux conflits. Ces conflits pour le contrôle du territoire, sont liés à la logique capital-logement, mais ils ne se développent pas dans le vide, ils sont intriqués à des conflits de plus grande ampleur, liés au système politique et à l'héritage historique du lieu. Les MPU sont des composantes importantes dans la restructuration du rôle de l'instance municipale et le contexte actuel de restructuration du capitalisme à l'échelle mondiale.

Montréal participe à cette dynamique tout en ayant des modalités propres. L'administration

publique de Montréal a, par exemple, une grande dépendance fiscale vis-à-vis des impôts fonciers et un caractère néo-corporatiste (Hamel 2006; Montpetit 2003). Ce caractère implique l'établissement de relations étroites entre les acteurs économiques, particulièrement immobiliers, et la ville. Cette alliance a été particulièrement forte durant les périodes d'effervescence des MPU, soit quand les prix de l'immobilier augmentent et avec eux, les investissements dans ce secteur. L'administration Jean Drapeau (1954-1957 et 1960-1986) et celle de Gérald Tremblay (2002-2012) constituent deux périodes de transformations urbaines importantes où les MPU étaient au centre de la stratégie de développement urbain. La première est une période de mise en place d'une politique de type « *urban renewal* » et la seconde de mise en marche de politiques néo-libérales. Ces deux périodes ont modifié la gestion publique et ont transformé les actions collectives en augmentant l'opposition et la contestation face aux MPU.

1. MÉGAPROJETS URBAINS SOUS LE RÈGNE DE JEAN DRAPEAU

Les décennies 1960 et 1970 ont été riches en MPU de facture fonctionnaliste, particulièrement en Amérique du Nord. La ville de Montréal – alors métropole du Canada - ne faisait pas exception.

Les décennies 1960 et 1970 ont été riches en MPU de facture fonctionnaliste, particulièrement en Amérique du Nord. La ville de Montréal – alors métropole du Canada - ne faisait pas exception. S'inspirant de la Charte d'Athènes et de la vision de Le Corbusier, c'est dans un esprit fonctionnaliste et « hygiéniste » pour reprendre un terme qui rappelle Hausmann, que l'administration Drapeau a mené à terme de nombreux MPU qui ont modifié le paysage de la ville. Les discours légitimant de ces projets les dépeignaient comme

une entreprise d'éradication des « taudis ». D'importants quartiers populaires se sont vus rasés en tout (Goose Village), presque entièrement (Redlight, Griffintown) ou en partie (Faubourg à M'lasse) dans une logique que Henri Lefebvre² décrirait comme s'appuyant sur un espace abstrait. La planification de la ville reposait à la fois sur une division fonctionnelle entre espaces de travail, de loisir et de résidence, mais également sur un rôle de premier plan accordé à la circulation automobile. Les MPU de cette époque se sont déployés de telle sorte que la mixité des fonctions était impossible ou fortement découragée.

« Le Québec de cette époque donne l'impression d'être à la fois un vaste chantier en construction et un laboratoire vivant où prennent place une myriade d'expériences et

d'initiatives [...] la tension entre, d'un côté, la mise en place d'un État centralisateur et, de l'autre, les mouvements sociaux [exigeaient] une participation plus active aux décisions »³.

Au niveau institutionnel, la transformation et la modernisation de l'État ont impliqué des changements importants dans la réglementation et la planification territoriale du développement provincial et municipal. La loi sur les fusions volontaires de 1965 puis la création de la CUM, en 1970, ont été le résultat de la pression du gouvernement provincial pour centraliser les administrations municipales et la planification territoriale. Les pressions d'une économie en restructuration et des groupes économiques ont favorisé aussi la réorientation de la politique municipale impliquant l'établissement d'une relation directe et de caractère corporatif entre quelques-uns des groupes économiques et les décideurs de la ville en matière économique et de planification du développement. À Montréal, ce pacte entre élites a impliqué une présence plus forte des élites économiques dans la vie institutionnelle de la ville, particulièrement de la Chambre de commerce et des acteurs liés au développement immobilier. Cela se traduit par une présence accrue des intérêts des groupes économiques dans les décisions et la gestion municipales. Cela est visible dans la mise en marche des commissions sectorielles, qui déterminent les politiques de développement, formées de représentants du secteur privé et du secteur public. Ces commissions ont coordonné les actions municipales afin d'accélérer et orienter le développement économique dans des secteurs spécifiques. Enfin, elles sont le cadre de négociations ayant lieu à huit clos entre entrepreneurs et décideurs politiques et où se prennent des décisions de planification territoriale soutenues par le pouvoir discrétionnaire du maire et du conseil exécutif.

Les pressions d'une économie en restructuration et des groupes économiques ont favorisé aussi la réorientation de la politique municipale impliquant l'établissement d'une relation directe et de caractère corporatif entre quelques-uns des groupes économiques et les décideurs de la ville en matière économique et de planification du développement.

Sur le plan économique, à partir des années 1970, la Ville de Montréal a commencé à être significativement affectée par un processus de désindustrialisation⁴. C'est aussi le moment où Toronto est devenue la métropole économique du Canada. La crise économique de 1973, de même que l'expérience olympique financièrement et architecturalement douteuse marquèrent un point tournant dans la réalisation des MPU. La première mit fin à des projets presque mégalomanes comme celui de la cité Concordia, la seconde fut un trauma encore évoqué aujourd'hui pour refroidir les ardeurs des promoteurs et politiciens.

Du côté de la protestation, les MPU ont généré des changements sur les communautés affectées au plan de l'organisation de la protestation citoyenne et encouragé le développement de mouvements sociaux. Pendant cette période, la question de l'accès au logement, mais surtout la lutte contre l'expropriation – comme dans Milton Park – occupent l'avant-scène. La contestation face aux MPU et surtout face aux démolitions a été à la base de la création du Front d'action politique (FRAP) au niveau municipal. En citant Manuel Castells⁵, un mouvement de « coordination d'expériences » s'est construit en instrumentalisant le contexte d'opposition au MPU. Face à l'administration Drapeau, qualifiée par certains d'autocratique et de centralisée, la venue du Rassemblement des Citoyens de Montréal (RCM) a alors été présentée comme une alternative politique incarnant, sous la forme d'une coalition, les intérêts des mouvements civiques, syndicaux et sociaux qui s'opposaient à l'administration de Drapeau. Les propositions de décentralisation et de consultation publique mises de l'avant par l'équipe Doré ont modifié la procédure d'implantation des MPU dans les communautés. Doré a institutionnalisé la tenue d'assemblées publiques de consultation face aux MPU entre 1988 et 1994.

Pourtant, l'idéal incarné par ces assemblées et le discours municipal de transformation de la gouvernance se sont rapidement inscrits en contradiction avec les pratiques politiques du Rassemblement des Citoyens de Montréal basées sur la centralisation de la prise de décisions aux mains du comité exécutif. Concrètement, des projets comme ceux de l'îlot Overdale et de la carrière Miron vont finir par diviser la coalition et les factions les plus progressistes se retireront.

2. MONTRÉAL À L'ÈRE DES MÉGAPROJETS CONTEMPORAINS

Qu'est-ce qui distingue la période actuelle de celle des années 1960? Les MPU transforment la métropole à travers plusieurs dimensions : 1) La dimension urbanistique : Les mégaprojets urbains imposent de nouveaux patrons de rue, une restauration complète, voire un remplacement, des infrastructures d'égouts, d'énergie, de télécommunication. En outre, non seulement le mégaprojet dicte à l'ensemble urbain une certaine orientation, mais les intérêts des promoteurs sont susceptibles d'orienter en amont la forme urbanistique des MPU; 2) La dimension économique : les MPU sont censés représenter une source de revenu pour l'ensemble de l'agglomération. On vantera l'activité générée par sa construction et les emplois futurs. Le sous-entendu étant que si l'espace commercial est disponible, des entreprises s'y établiront; 3) La dimension sociale et culturelle; ici, le discours veut, par exemple, que le mérite architectural des mégaprojets serve d'impulsion au tourisme international. Nombre de chercheurs qui se sont intéressés aux mégaprojets comme composantes de la stratégie de développement urbain, ont mis en lumière le rôle du « branding »⁶. Cette dimension, de par son caractère presque omniprésent, constitue une nouveauté au sens où elle se pose comme caractéristique d'un urbanisme postmoderne⁷. Il va sans dire que tous ne tablent pas autant sur les mêmes dimensions, entre le musée Guggenheim de Bilbao, les London Docklands ou la reconstruction du World Trade Center de New York, la variété des modalités est très grande, même si tous ces projets se déploient sur l'ensemble de ces dimensions. L'instrumentalisation de la dimension symbolique ainsi que le passage d'un État planificateur à un État médiateur au niveau local incarnent l'innovation des MPU contemporains.

Les projets de développement urbain sont l'expression la plus évidente de la Nouvelle politique urbaine pour qui l'intervention étatique doit être dirigée vers la construction d'infrastructures urbaines destinées à accélérer la circulation des capitaux, la promotion de l'entrepreneuriat et les Partenariats Public-Privé.

La planification urbaine s'est orientée vers l'attraction d'investisseurs et de capitaux sur des territoires où la ville tente d'offrir un avantage comparatif aux investisseurs. Les projets de développement urbain sont l'expression la plus évidente de la Nouvelle politique urbaine pour qui l'intervention étatique doit être dirigée vers la construction d'infrastructures urbaines destinées à accélérer la circulation des capitaux, la promotion de l'entrepreneuriat et les Partenariats Public-Privé⁸. Le manque de propositions alternatives et de participation réelle des communautés affectées dans les MPU est justifié juridiquement par le besoin de confidentialité pendant le processus de sélection des contractants. L'état d'exception caractérise également les MPU contemporains et a une triple nature⁹. Il s'agit d'abord d'une exception de planification visible par la mise en place des Plans particuliers d'urbanisme qui viennent modifier les normes et visions des plans antérieurs. C'est, ensuite, une exception de gouvernance qu'on remarque par l'usage plus fréquent du droit de veto de certains élus, ainsi que par l'intégration d'acteurs non-élus au processus décisionnel. C'est finalement une exception juridique caractérisée par la création de lois ad hoc qui peut aller jusqu'à l'application d'une forme d'état d'urgence coercitif sur un territoire déterminé.

C'est après une pause d'environ 25 ans que Montréal a recommencé à miser sur les MPU. Pierre Bourque arrive au pouvoir en 1994 sous la bannière de Vision Montréal et avec une nouvelle proposition de centralisation du pouvoir : «une île, une ville». Sous son mandat, les consultations publiques pour les projets sont abandonnées à cause de leur coût monétaire, mais également pour leur effet sur la dynamique des affaires¹⁰. Sous son administration, la réforme municipale de 2001 a été associée à l'application des principes de la Nouvelle gestion publique sur le territoire métropolitain et elle a forcé la fusion des villes situées sur l'île de Montréal.

Garant d'une plus grande autonomie aux arrondissements de la ville en partie défusionnée, l'administration Tremblay va donner une importance particulière à la participation citoyenne. En 2002, elle réalisera un exercice de planification

participative qui orientera par la suite l'administration, le Sommet de Montréal. Cette administration amplifiera le mouvement de décentralisation et introduira des modifications importantes dans la planification de MPU, principalement avec le retour à la politique de consultation publique et la mise en marche d'un plan de planification de MPU à long terme appelé Montréal 2025. Ce plan a pour objectif de faciliter l'arrivée des investisseurs et du capital dans la ville par l'entremise de la mise en marche de dispositifs et stimuli i.e. exemptions en matière d'impôts. En 2005, la Ville a adopté une stratégie de soutien aux grands projets urbains devant être mis en œuvre sur une période de 20 ans¹¹ visant à attirer des capitaux au niveau international et à construire des infrastructures reliées à l'exploitation de ces avantages comparatifs dans le contexte de la concurrence internationale. Le plan d'urbanisme adopté en 2004 confère également un rôle important à la planification par la voie de grands projets¹². Ces MPU sont étroitement liés aux intérêts des capitaux locaux et internationaux et au renouvellement de la gestion publique, qui deviendrait plus orientée vers le marché. Par exemple, le Groupe d'intervention stratégique et tactique a été mis en place dans le but explicite de commander des études et de soutenir les promoteurs dans leurs démarches.

Le plan d'urbanisme adopté en 2004 confère également un rôle important à la planification par la voie de grands projets. Ces MPU sont étroitement liés aux intérêts des capitaux locaux et internationaux et au renouvellement de la gestion publique, qui deviendrait plus orientée vers le marché.

En guise d'exemple de MPU importants à Montréal, le Quartier des spectacles (QDS) repré-

CONCLUSION

Ces exemples de MPU montréalais montrent comment l'événementiel joue maintenant un rôle important. Si Montréal vise explicitement à faire mousser son image de métropole culturelle, les mégaprojets urbains tendent à joindre les éléments symboliques à leur stratégie. Ce faisant, les investisseurs viennent non pas seulement chercher le profit provenant d'avantages comparatifs liés à

sente un investissement majeur – plusieurs centaines de millions de dollars entre fonds publics et privés – de même qu'un développement économique axé sur la culture, il constitue le symbole d'un branding urbain cohérent avec les tendances de la postmodernité et est stratégique dans la mesure où Montréal mise sur ces forces vis-à-vis de la ville reine. Outre le QDS, le travail rassemblant instances municipale et provinciale autour du site olympique et de l'Espace pour la vie misent eux aussi sur l'événementiel et le symbolique.

On n'oubliera pas les mégaprojets hospitaliers du CUSM et du CHUM. Bien que l'événementiel ne fasse pas partie intégrante de ses deux projets, il importe d'en souligner des aspects symboliques qui légitiment leur réalisation. D'abord, l'importance du secteur de la santé dans les priorités sociales des québécois et de la recherche médicale pour les investisseurs. Ensuite, le fait qu'il y ait un hôpital anglophone et un hôpital francophone.

Parallèlement, la protestation en réponse à la mise en place de grands projets et face aux processus de gentrification dans les quartiers centraux a augmenté. Parmi les grands projets qui ont entraîné de fortes mobilisations de la part des groupes citoyens et communautaires, nous pouvons mentionner le déménagement du casino dans le quartier Pointe Saint-Charles, Benny Farm à NDG, le projet Matrec de transbordement de déchets à Saint-Henri, le réaménagement du canal Lachine et le projet de l'échangeur Turcot. On notera que les MPU du domaine des transports comme ce dernier ou l'élargissement du boulevard Notre-Dame sont ceux qui attirent le plus de contestations tout en étant ceux mobilisant le moins l'événementiel ou le culturel.

une localisation strictement cartésienne (davantage le fait des MPU des années 1960 et 1970), mais plutôt également extraire une valeur d'un patrimoine intangible, situé dans le bien commun des manières de faire propres aux lieux.

L'événementiel est rentable pour les promoteurs, mais donne cependant une prise aux groupes

d'opposants. Ainsi, le symbole misant sur un substrat qui fait partie du bien commun est, alors, susceptible de légitimer l'action des décideurs et des promoteurs, mais aussi de servir de base à la contestation en vertu de cette appartenance au bien commun. Cela expose encore une autre tendance des MPU contemporains, tant à Montréal qu'ailleurs, celle de coopter un minimum de groupes de la société civile afin de légitimer les MPU. Ainsi, le CUSM signe une entente de principe avec des groupes communautaires choisis, la Régie des installations olympiques (RIO) invite des groupes communautaires à des consultations sur son avenir et le QDS rassemble des partenaires tant commerciaux que communautaires. On peut soit s'en réjouir en y voyant une opportunité de concertation bénéfique à tous, soit s'en désoler en constatant le graduel amincissement des espaces de contestation.■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Les auteurs sont respectivement chargé de cours en géographie à l'Université Concordia et candidat au doctorat en Études urbaines et touristiques de l'UQAM.

²Voir LEFEBVRE, H. (2000). *La production de l'espace*, Paris, Economica.

³Voir HÉTU, L. (2009). *Une ville sous tutelle : brève histoire de l'administration de Montréal*, Montréal, Liber.

⁴Voir LEVINE, M. (1991). *The reconquest of Montreal*. Philadelphie, Temple University Press.

⁵Voir CASTELLS, M. (1973). *Luttes urbaines*. Paris : François Maspéro.

⁶Voir ROSEMBERG, 2000.

⁷Voir HARVEY, D. (1989). *The condition of postmodernity*. Oxford, Blackwell. et SOJA, E. (2000). *Postmetropolis*, New York, Blackwell.

⁸Voir SWYNGEDOUW, E., F. MOULAERT et RODRIGUEZ, A. (2002). « Neoliberal Urbanization in Europe: Large-Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy », *Antipode*, vol. 34, n° 3, p. 542-577.

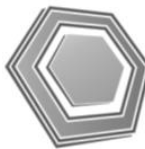
⁹Voir AGAMBEN, G. (2005) *State of exception*, Chicago, University of Chicago Press.

¹⁰Voir HAMEL, P. (2006). *Développement local et action communautaire à l'heure du néo-corporatisme*. Chicoutimi : J.-M. Tremblay. En ligne <<http://dx.doi.org/doi:10.1522/000210418>>. Consulté le 2 décembre 2013.

¹¹Voir VILLE DE MONTRÉAL (2005). *Imaginer-Réaliser Montréal 2025. Un monde de créativité et de*

possibilité, Montréal, Service de la mise en valeur du territoire et du patrimoine, Direction de la planification stratégique.

¹²Voir DUCAS, S. (2010). « La gestion de grands projets urbains à Montréal ». *Urbanité*, vol. Hiver 2010, p. 1.



CEE-UQAC
Centre d'entrepreneuriat et d'essaimage
Université du Québec à Chicoutimi

UN FIDÈLE ALLIÉ DE VOS IDÉES!

Services offerts

- Des activités entrepreneuriales
- Un soutien et un encadrement en création et démarrage d'entreprise
- Des études et des projets de développement
- Un Centre de transfert et de développement d'affaires (CTDA-UQAC)
- Un Réseau international d'affaires (RIA-UQAC)
- Un Programme de développement technologique et dans le secteur de l'aluminium
- Un Centre de développement technologique en jeux vidéo et en informatique (CDT-UQAC)
- Et plus encore!

Une équipe de professionnels pour vous aider!

LOUIS DUSSAULT
PROFESSEUR,
DIRECTEUR GÉNÉRAL



MARIANNE BOLDUC
COORDONNATRICE
DE PROJETS



ISABELLE MALTAIS
RESPONSABLE
DES COMMUNICATIONS



THIERRY GAGNON
CHARGÉ DE PROJETS



ALEXANDRE LAVOIE
ASSISTANT
DE RECHERCHE



JUSTINE FILLION
ASSISTANTE
DE RECHERCHE



CHRISTINE LAVOIE
CHARGÉE DE PROJETS



MARILYN RINFRET
SECRÉTAIRE-COMPTABLE



MYLAINE BELLEY
SECRÉTAIRE



Nous rejoindre

CEE-UQAC SAGUENAY – LAC-SAINT-JEAN
Pavillon Alphonse-Desjardins, UQAC
555, boulevard de l'Université, local H1-1180
Chicoutimi (Québec) G7H 2B1

418 545-5011 poste 4655
 cee-uqac@uqac.ca

CEE-UQAC CÔTE-NORD
Cégep de Sept-Îles
175, rue de la Vérendrye, local D-119-A
Sept-Îles (Québec) G4R 5B7

418 968-8387
 cee_cn@uqac.ca

Pour plus d'informations
WWW.UQAC.CA/CEEUQAC



Développement
économique Canada
Canada Economic
Development



Le Port de Québec comme mégaprojet : Une insertion territoriale difficile

Paul Villeneuve¹

INTRODUCTION

Depuis quelques temps, le Port de Québec fait la manchette pour les mauvaises raisons : poussière rouge de nickel, émanant d'activités de transbordement.

Depuis quelques temps, le Port de Québec fait la manchette pour les mauvaises raisons : poussière rouge de nickel, émanant d'activités de transbordement, qui se répand dans Limoilou; silos d'entreposage de granules de bois inflammables installés à l'Anse au Foulon à quelques mètres du prolongement de la Promenade Samuel de Champlain, un équipement récréotouristique majeur; refus de se soumettre aux règlements du ministère de l'Environnement du Québec².

Ce n'est pas la première fois que les activités industrialo-portuaires provoquent la critique dans la région de Québec. Pourtant, le Port est une institution vénérable dont l'histoire est indissociable de celle de la ville. Pourquoi, dès lors, cette association devient-elle problématique

aujourd'hui? Le poids des activités portuaires dans l'économie régionale a diminué au cours des ans, mais les visées de l'Administration portuaire de Québec (APQ), considérées dans leur ensemble, n'en constituent pas moins un mégaprojet territorial capable de modifier en profondeur le paysage de Québec. Comment faire en sorte que ces visées s'insèrent correctement dans l'évolution de la ville et de sa région? Au moment où Québec se prépare à amplifier son rôle de point d'ancrage du développement nordique, il devient crucial de rassembler les conditions qui permettront à son port de contribuer pleinement à ce rôle.

Les lignes qui suivent évoquent d'abord très brièvement la relation historique entre Québec et son port. Elles s'attachent ensuite à tenter de comprendre pourquoi cette relation est aujourd'hui tumultueuse. Elles explorent enfin des pistes qui, peut-être, pourraient permettre une meilleure insertion territoriale de ce mégaprojet que constitue le Port de Québec.

1. HIER : LE FLEUVE ET LE PORT EN SYMBIOSE AVEC LA VILLE

Le Port de Québec est le plus vieux port au Canada. Il est le 2^e en importance au Québec et le dernier port du Saint-Laurent en eau profonde avant les Grands Lacs.

Le Port de Québec est le plus vieux port au Canada. Il est le 2^e en importance au Québec et le dernier port du Saint-Laurent en eau profonde avant les Grands Lacs. À l'époque de la voile, la construction navale à Québec constituait une activité intensive en main-d'œuvre et à forte valeur ajoutée. La construction navale et les activités portuaires jouaient alors un rôle de première importance dans l'économie régionale et le commerce international. Vers 1860 à Québec, au moins 30 000 travailleurs et leurs

familles, sur une population totale de 60 000, dépendaient des activités portuaires liées au commerce du bois. Cette primauté prit fin avec le passage de la voile à la vapeur, les navires à vapeur pouvant remonter le fleuve jusqu'à Montréal beaucoup plus facilement que les voiliers. Ce changement technologique, conjugué à d'autres facteurs, provoqua un ralentissement dans la croissance économique et démographique de Québec³.

Une reconversion économique suivit, à compter de la décennie de 1860, dans laquelle le port ne tint pas une place aussi centrale qu'à l'époque de la voile, exception faite de l'aménagement du Bassin Louise inauguré en 1890. Cette reconversion était due essentiellement à une main-

d'œuvre abondante travaillant dans des fabriques, surtout de cuir et de chaussures, pour les marchés de Montréal et des provinces de l'Atlantique. Dès lors, le port et le fleuve deviennent pour la population des quartiers ouvriers de Québec un lieu de récréation, comme l'atteste la plage de l'Anse au Foulon. En 1885, le grand escalier du marché Finlay donnait un accès grand public au fleuve là où se trouve aujourd'hui la Place de Paris. Les fermiers des alentours, venant vendre leurs produits au marché, y accostaient leurs embarcations. Graduellement, tout au long du 20^e siècle, l'accès de la population et des visiteurs au fleuve devient un enjeu, d'autant plus que Québec connaît alors, sur les berges du fleuve, une industrialisation limitée, mais passablement lourde.

De cette époque subsiste un grand chantier naval, La Davie, localisée à Lévis en face de Québec. Subsistent aussi de l'époque industrielle, une papetière, la White Birch, localisée à l'embouchure de la rivière Saint-Charles et, de

création beaucoup plus récente, une raffinerie, l'Ultramar, sise sur la rive sud en face de Québec. Ces trois sites industriels lourds se trouvent maintenant à l'intérieur du périmètre urbain de Québec, à l'instar de l'ensemble des propriétés administrées par l'APQ qui totalisent 35 km carrés de plan d'eau et plus de 200 hectares de terrains aménagés situés dans quatre secteurs portuaires soient l'Anse au Foulon, la Pointe à Carcy, l'Estuaire et Beauport. Cependant, depuis quelques décennies, c'est la transition vers le tertiaire qui constitue l'évolution la plus marquante de la société et de l'économie de Québec.

Graduellement, tout au long du 20^e siècle, l'accès de la population et des visiteurs au fleuve devient un enjeu, d'autant plus que Québec connaît alors, sur les berges du fleuve, une industrialisation limitée, mais passablement lourde.

2. AUJOURD'HUI : DIVERGENCES DANS LA RELATION VILLE-PORT

Comment le port s'insère-t-il, aujourd'hui, dans cette transition vers le tertiaire? D'une part, il y participe pleinement en développant des activités de croisière internationale; d'autre part, il contribue à freiner cette transition en continuant à développer le transbordement de vrac en milieu urbain.

À l'instar de plusieurs ports dans le monde, le Port de Québec comporte un « Vieux Port », la Pointe à Carcy. Les quais de la Pointe à Carcy ont été rénovés au cours des années 1980. Il s'agit d'un lieu très populaire auprès des résidents de Québec et des visiteurs, notamment les croisiéristes. De la Pointe à Carcy, les vues sur la ville et sur le fleuve sont assez remarquables. L'arrivée à quai est tout particulièrement saisissante. L'industrie des croisières met en valeur la beauté du site de Québec. Jusqu'ici, la cohabitation des résidents de Québec et des croisiéristes à la Pointe à Carcy se déroule bien. Si ces derniers continuent à augmenter en nombre comme ils l'ont fait au cours des années récentes, cette cohabitation pourrait devenir plus difficile. Afin d'accommoder plusieurs navires en même temps, le port songe à utiliser les quais de

l'Anse au Foulon et le quai Paquet localisé à Lévis en face de Québec. Mais le port continue à transborder des matières en vrac à l'Anse au Foulon. La cohabitation entre ce type d'activité et l'accueil de navires de croisières risque de devenir inconfortable.

Le Port de Québec est spécialisé dans le transbordement de vrac solide et liquide, les marchandises générales étant plutôt réservées au port de Montréal. Cette spécialisation provient du fait que le Canada est encore un producteur important de matières premières, notamment le bois, les céréales et les minerais. Le cantonnement du Port de Québec dans le vrac viendrait en partie de la concurrence de Montréal comme terminal de conteneurs. En 1978, le Canadien Pacifique ferme son terminal à Québec et concentre à Montréal ses activités de manutention de conteneurs⁴. Les seuls conteneurs que l'on retrouve sur le territoire du Port de Québec contiennent des marchandises générales destinées au ravitaillement de mines situées dans le Grand Nord canadien, un marché qui prend de l'expansion.

Le transbordement de vrac est une activité à faible valeur ajoutée. Le poids des activités de transbordement de vrac dans l'économie régionale est faible. Il est de l'ordre de 0,5 % à 1 % du produit intérieur brut de la Région métropolitaine de Québec.

Le transbordement de vrac est une activité à faible valeur ajoutée. Le poids des activités de transbordement de vrac dans l'économie régionale est faible. Il est de l'ordre de 0,5 % à 1 % du produit intérieur brut de la Région métropolitaine de Québec et serait assez stable dans le temps, alors que la contribution au PIB de la RMR de Québec d'une activité typiquement tertiaire, comme les services professionnels, scientifiques et techniques, a augmenté de 3,5 % à 5 % entre 1997 et 2009. Les personnes travaillant dans le tertiaire

moteur sont généralement fortement scolarisées et se préoccupent de leur qualité de vie, assez pour mettre sur pied, dans le cas qui nous occupe, une « Initiative citoyenne de vigilance du Port de Québec » si elles constatent que l'intégrité de leur milieu de vie est menacée. Une proportion non négligeable de ces travailleurs et travailleuses contribue à la gentrification des quartiers voisins du port. Les motivations de ces personnes peuvent être d'ordre écologique. Elles visent aussi à préserver leur investissement dans l'achat d'une maison dans ces quartiers. Nous ne disposons pas à ce jour d'études comparatives de l'impact social et économique de la gentrification et du transbordement de vrac. Il y a fort à parier que les activités portuaires qui nuisent à la revalorisation des quartiers centraux de Québec ne représentent pas un gros bénéfice net pour la collectivité⁵.

3. DEMAIN : NOUVELLE GOUVERNANCE ET CHANGEMENT D'ÉCHELLE

L'APQ est consciente des difficultés associées au transbordement de vrac à proximité de quartiers résidentiels dans une ville qui se pique d'offrir à ses citoyens un milieu urbain d'excellente qualité.

L'APQ est consciente des difficultés associées au transbordement de vrac à proximité de quartiers résidentiels dans une ville qui se pique d'offrir à ses citoyens un milieu urbain d'excellente qualité. Deux types de démarches sont envisagés pour tenter de surmonter ces difficultés. D'une part, l'APQ mise sur de meilleures relations avec le public, en développant de nouvelles formes de gouvernance⁶. D'autre part, en élargissant l'échelle de sa gestion territoriale, elle explore la possibilité de collaborer avec d'autres ports du Saint-Laurent dont les infrastructures sont sous-utilisées.

Comment l'APQ s'y prend-elle pour améliorer son image? Dans son rapport annuel pour l'année 2012, le président-directeur général exprime ses regrets en ce qui concerne l'émission de poussière dans un quartier voisin :

« Si éclatante soit-elle, l'année 2012 fut assombrie par un incident d'émission de poussière à l'extérieur des limites géographiques du Port de Québec. En effet, un quartier voisin des

installations portuaires a été incommodé par de la poussière provenant d'une activité portuaire. Il m'est impossible de passer ce regrettable incident sous silence à l'intérieur de ma rétrospective annuelle. »⁷

Le texte ne précise pas qu'il s'agit de poussière de nickel et que, selon la Direction régionale de la santé publique, le seuil acceptable de nickel dans l'air de Limoilou est dépassé depuis 15 ans⁸. L'APQ met alors sur pied un comité de relations avec la communauté :

« Il est primordial de créer des liens durables avec la communauté. C'est précisément en vue de réaliser cet objectif que fut créé le comité de relations avec la communauté lors de la réunion publique annuelle du 31 mai 2012. Ce comité est composé de 15 membres représentant tous les groupes d'intérêts gravitant autour du Port de Québec. »⁹

La Ville de Québec et les citoyens concernés mettent également sur pied deux autres comités pour surveiller les problèmes de pollution en provenance du port. Le comité de vigilance par rapport aux activités portuaires a comme mandat d'examiner les impacts environnementaux et sanitaires des activités portuaires à Québec. Le comité est consultatif et jouit d'un pouvoir de

recommandation. Il se compose de citoyens et de représentants des gouvernements provincial et municipal ainsi que du Port de Québec. Le comité intersectoriel sur la contamination environnementale dans l'arrondissement de La Cité-Limoilou a été mis sur pied par la Direction régionale de santé publique et vise la réduction à la source de la pollution et la mise en place de mesures correctives¹⁰. Cette multiplication des comités de surveillance et de vigilance fait craindre les dédoublements et les omissions, mais le fait que les pouvoirs publics et les citoyens aient leur mot à dire est de bon augure aux yeux de plusieurs.

Cependant, le comportement un peu cavalier du Port dans le récent dossier des silos d'entreposage de granules de bois à l'Anse au Foulon montre que la multiplication des comités peut ne pas avoir beaucoup d'impact sur le terrain ou, du moins, ne pas avoir produit à ce jour des résultats concrets. La nouvelle gouvernance se veut collaborative et territorialisée. Elle tente de prendre en compte les intérêts des acteurs qui cohabitent un territoire. Ceci n'est pas toujours facile. Des blocages d'ordre constitutionnel doivent également être surmontés. Tant que le Port se repliera sur son statut d'institution fédérale pour se soustraire, lorsqu'opportun, aux normes provinciales et municipales, toute forme de gouvernance large aura du mal à s'exercer correctement. Cette situation entraîne en effet des problèmes de gouvernance. Par exemple, l'APQ se dit soumise à la seule compétence d'Ottawa alors qu'Environnement Canada soutient que les problèmes de qualité de l'air sont de compétence provinciale¹¹.

Par ailleurs, et de façon légitime, l'APQ poursuit une vigoureuse politique de croissance des activités de transbordement de vrac liquide et

solide. Tant que cette croissance sera concentrée sur les terrains actuels du Port, au sein du milieu urbain, les trois comités mis sur pied auront sans doute de nombreux cas de pollution à discuter. Une solution à plus long terme n'est-elle pas de sortir le vrac des milieux urbains, d'autant plus que le port manque d'espace comme l'APQ est la première à le reconnaître? En limitant le transbordement du vrac aux berges étroites du fleuve au sein de la capitale, l'Administration portuaire de Québec freine le développement d'une gestion multisectorielle des rives du fleuve à l'échelle de l'ensemble du territoire québécois. Les infrastructures portuaires hors des grands centres urbains doivent être considérées. C'est tout récemment ce qui semble être le cas. Comme en Colombie Britannique, où le Port de Prince Rupert accueille le trop plein du port de Vancouver, les ports du Saint-Laurent en aval de Québec, au premier chef Gros-Cacouna, pourraient désengorger le Port de Québec. Le débat d'il y a quelques années autour des projets d'implantation de terminaux méthanier à Gros-Cacouna et à Lévis (projet Rabaska) montre l'intérêt de considérer les milieux moins densément peuplés pour y implanter certains types d'infrastructure lourde¹².

D'ailleurs, des discussions ont lieu depuis quelques mois entre l'APQ et la Commission régionale du Port de Gros-Cacouna concernant un possible partenariat. Selon le pdg de l'APQ, Gros-Cacouna pourrait éventuellement accueillir le trop plein de navires du Port de Québec, pourvu que les cargos et les produits s'y prêtent. En échange, le Port de Québec pourrait faire connaître Gros-Cacouna en le présentant à des clients potentiels au niveau international. Dans l'axe du Saint-Laurent, les ports ont intérêt à collaborer plutôt qu'à se faire concurrence¹³.

CONCLUSION

Le port n'en constitue pas moins un mégaprojet territorial qui s'est développé au cours des siècles et qui continue d'avoir un impact majeur sur le paysage urbain de Québec.

Le Port de Québec contribue de moins en moins au produit intérieur brut de la région de Québec,

du moins en ce qui concerne le transbordement de vrac liquide et solide. Pourtant, le port n'en constitue pas moins un mégaprojet territorial qui s'est développé au cours des siècles et qui continue d'avoir un impact majeur sur le paysage urbain de Québec. Les installations du port occupent des terrains stratégiques sur les berges du fleuve. Ces installations participent d'une économie extractive : on transborde à Québec des

produits primaires peu ou pas transformés. Ce type d'activité s'apparente à l'industrie lourde avec son cortège de nuisances. On peut penser que c'est par inertie que le transbordement de vrac continue à se faire en milieu urbain, même s'il s'agit d'un milieu urbain dont la qualité est exceptionnelle. On peut évoquer des raisons environnementales et sociales pour justifier une relocalisation des activités de transbordement de vrac en dehors du périmètre urbain de Québec, mais il y a aussi des raisons purement économiques : la beauté des paysages de Québec et la qualité de la vie dans les quartiers centraux ont un prix. Ce prix est incorporé dans les valeurs immobilières des quartiers centraux. On peut se demander si la valeur ajoutée au PIB régional par le transbordement de vrac est supérieure ou inférieure à la valeur ajoutée par la beauté des paysages et la qualité de la vie.■

La beauté des paysages de Québec et la qualité de la vie dans les quartiers centraux ont un prix. Ce prix est incorporé dans les valeurs immobilières des quartiers centraux.

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹L'auteur est professeur retraité de l'Université Laval et membre du Centre de recherche en aménagement et développement (CRAD).

²MORIN, A. « Silos à l'Anse au Foulon : les risques d'incendie inquiètent plus que l'aspect visuel » *Le Soleil*, 12 novembre 2013; Annie Morin « Arrimage Québec pressée de se soustraire aux lois sur l'environnement » *Le Soleil*, 18 décembre 2013.

³LEMELIN, A. (1981). « Le déclin du port de Québec et la reconversion économique à la fin du XIX^e siècle. Une évaluation de la pertinence de l'hypothèse du staple », *Recherches sociographiques*, vol. 22, n° 2, p. 155-186.

⁴CHARLIER, J. (1988). « La conteneurisation du trafic des marchandises diverses et le nouveau jeu de la concurrence portuaire dans l'est du Canada » *Noréis*, n° 137, p. 35-55.

⁵LACOURCIÈRE, J. (2012). « Impact en vrac : les retombées économiques dans la région de Québec du transport maritime des marchandises au Port de Québec », Initiative citoyenne de vigilance du Port de Québec, <http://www.vigilanceportdequebec.com/wp-content/uploads/2013/01/Impacts-en-vrac-Mai-2012-v2.pdf> (consulté le 16 février 2014).

⁶DAUDET, B. et ALIX, Y. (2013). « Gouvernance des territoires ville-port : empreintes locales, concurrences régionales et enjeux globaux » *Organisations et territoires*, Vol. 21, n° 3, p. 41-53.

⁷GIRARD, M., pdg de l'APQ, Rapport annuel 2012, p. 13.

⁸« Poussière de nickel dans Limoilou : les effets sur la santé sont réels », Radio-Canada, 26 avril 2013; <http://ici.radio-canada.ca/regions/quebec/2013/04/26/006-poussiere-nickel-sante-publique-limoilou-vendredi.shtml> (consulté le 22 février 2014).

⁹GIRARD, M., pdg de l'APQ, Rapport annuel 2012, p. 12.

¹⁰MORIN, A., « Trois comités pour évaluer le Port de Québec », *Le Soleil*, 8 mai 2013.

¹¹MORIN, A. « La poussière rouge balayée dans la cour du provincial », *Le Soleil*, 19 janvier 2014.

¹²ALIX, Y. et GUY, E. (2007). « Pour une reconsidération des critères d'attractivité territoriale : le cas des projets d'implantation de terminaux portuaires méthaniers au Québec », *Organisations et territoires*, vol. 16, n° 2 et 3, p. 115-122.

¹³MORIN, A. « Port de Québec : 2014 sera l'année de la consultation », *Le Soleil*, 8 janvier 2014.

crises

www.crises.uqam.ca

Centre de recherche sur les innovations sociales

Le Centre de recherche sur les innovations sociales

Une organisation interuniversitaire et pluridisciplinaire qui étudie
et analyse les innovations et les transformations sociales

Objectifs :

- Offrir un lieu de concertation et de coordination pour les activités de recherche
- Favoriser l'émergence de nouvelles pistes de recherche fondamentale et appliquée
- Développer de nouveaux partenariats
- Organiser des activités scientifiques et de transferts vers la communauté
- Former de jeunes chercheurs

Renseignements :

crises@uqam.ca
www.crises.uqam.ca
(514) 987-3000, poste 4458

La centralité urbaine à Québec. Un grand projet en continuel renouvellement

Guy Mercier et Francis Roy¹

INTRODUCTION

L'urbanisme a le constant souci de revoir la composition et la configuration de la ville afin de l'accorder au mieux aux aspirations du moment². L'intérêt concerne tout particulièrement le centre-ville, lieu emblématique et cœur névralgique de la vie urbaine. Ainsi, à l'exercice de planification d'une agglomération, s'en ajoute toujours un autre, tout aussi fondamental, portant plus spécifiquement sur le noyau même de cet ensemble. Le but étant que la centralité urbaine, vecteur majeur de la dynamique sociale, puisse s'y réaliser dans des conditions optimales³.

L'enjeu n'est pas anodin, puisqu'il en tient à la volonté et à la capacité des êtres humains de se rencontrer et de se rassembler pour collaborer ou pour partager une expérience. Aussi est-il avantageux que des sites soient aménagés à cette fin.

Telle est la destination du centre-ville. Et comme les conditions de la centralité urbaine sont changeantes, il importe d'en adapter continuellement l'aménagement afin qu'elle garde son attractivité et son efficacité. C'est pourquoi un centre-ville se définit non seulement par ce qu'il est réellement, mais aussi par les jugements qu'on y porte et par les projets urbanistiques qu'il inspire⁴.

L'objectif de cet article est de démontrer comment la conception de la centralité urbaine constitue un projet en constante évolution, en prenant l'exemple de la Ville de Québec. Notre approche empruntera donc une démarche historique car il appert que la centralité imaginée pour cette ville par les autorités publiques a été rythmée par quatre projets distincts, au cours des six dernières décennies.

1. RÉÉQUIPER UN CENTRE-VILLE DEVENU DÉSUET (LES ANNÉES 1950 ET 1960)

Dans les années suivant la Seconde Guerre mondiale, en maintes villes d'Amérique du Nord, le centre-ville, généralement jugé désuet, fut voué, par un urbanisme optimiste et ambitieux, à une rénovation complète qui, au-delà des améliorations escomptées, symbolisait la modernisation même de la société.

Dans les années suivant la Seconde Guerre mondiale, en maintes villes d'Amérique du Nord, le centre-ville, généralement jugé désuet, fut voué, par un urbanisme optimiste et ambitieux, à une rénovation complète qui, au-delà des améliorations escomptées, symbolisait la modernisation même de la société⁵. La Vieille Capitale ne faisait pas exception à la règle⁶. On estimait en effet que son centre-ville n'était plus en mesure d'assurer pleinement sa mission⁷. Aussi, il paraissait nécessaire de le reconfigurer en profondeur, pour qu'il s'ajustât aux nouveautés de son époque. De

profonds changements sociaux commandaient, évaluait-on, une autre ville et une autre manière d'y vivre⁸. Devenue le mode de transport privilégié, l'automobile, en suggérant une mobilité individuelle facile et rapide, justifiait la construction d'autoroutes urbaines, l'étalement de la ville, la séparation des usages et leur implantation dans des zones réservées au sein de l'espace urbain⁹. Le centre-ville, dans ce contexte, perdait ses repères.

L'industrie, à une autre époque, y avait fleuri – à Saint-Roch tout particulièrement¹⁰, mais elle s'appropriait à l'abandonner, lorgnant les parcs industriels accrochés l'un après l'autre au flanc des autoroutes qui, de plus en plus, quadrillaient la périphérie. Le commerce, depuis toujours part essentielle du centre-ville de Québec, succombait à la tentation des centres commerciaux qui, eux aussi, se tournaient vers le réseau autoroutier en expansion. Ainsi, les commerçants de la rue Saint-Jean, de la rue Saint-Joseph et du boulevard

Charest cédaient-ils le pas à ceux qui se regroupaient, dans un même immeuble doté d'un spacieux stationnement, sur le plateau de Sainte-Foy ou ailleurs en périphérie. L'habitat, dense et peuplé, souffrait de la comparaison avec l'irrésistible banlieue pavillonnaire qui insufflait un formidable élan à la périurbanisation qui gagnait ce même plateau de Sainte-Foy (à l'ouest), tout comme les anciennes paroisses agricoles de Charlesbourg (au nord) et de la Côte-de-Beaupré (à l'est).

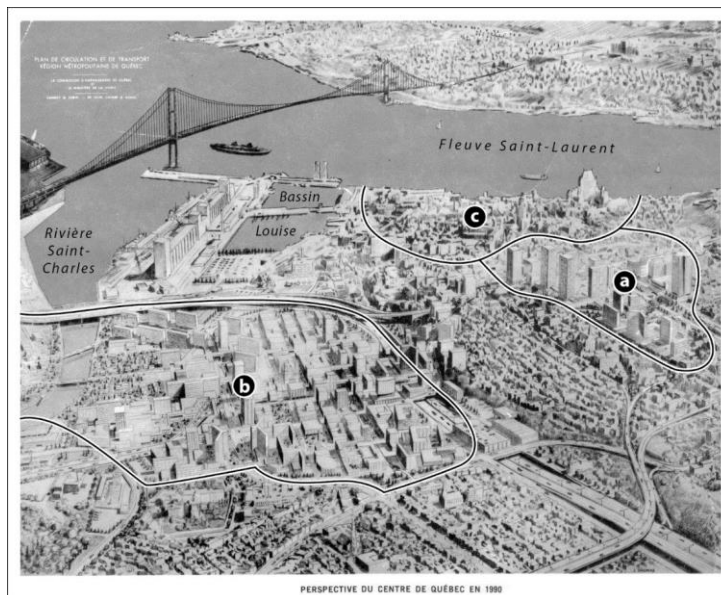
À ces forces qui entraînaient le déclin du centre-ville, l'urbanisme n'opposa, à vrai dire, aucune résistance¹¹. Il les encourageait plutôt, puisqu'il y trouvait motif à rénover au complet le centre-ville¹². Car si ce dernier déclinait, il n'en perdait pas son utilité, sauf qu'il n'était plus en état d'assumer correctement son rôle. Aussi urged-il de le débarrasser de ses équipements et de ses bâtiments anciens et d'en implanter des nouveaux, afin qu'il remplît au mieux sa vocation¹³. Il restait que cette dernière devait être adaptée, puisque certains usages devaient y trouver place, alors que d'autres devaient en être exclus.

L'industrie, au premier chef, devait en être délogée¹⁴. L'espace dont elle y disposait était trop exigu et ses opérations, bien que légitimes, gênaient, jugeait-on désormais, la cohabitation. En contrepartie, s'était imposée la volonté d'afficher, autant à des fins patriotiques que touristiques, la valeur patrimoniale de la Vieille Capitale, d'où

l'intention de restaurer le Vieux-Québec et de démolir le secteur de la Place-Royale pour le reconstruire à l'ancienne¹⁵. Quant à la fonction résidentielle et à l'activité commerciale, il fallait les limiter et les spécialiser, puisqu'il était acquis que la majorité habiterait en banlieue. Sous l'impulsion d'un secteur tertiaire et d'un État-providence en pleine croissance et pourvoyeurs de nombreux emplois, l'heure était aux affaires et aux services. Aussi, le centre-ville fut-il appelé à devenir, par sa transformation radicale, le siège et l'image de cette modernité : la basse ville se réservant à Saint-Roch la centralité du secteur privé et la haute ville, au sein de la colline parlementaire, celle du secteur public¹⁶.

Il importait également de connecter efficacement ce centre-ville recomposé et revigoré aux banlieues d'où, en grand nombre, venaient et s'en retournaient, soir et matin, les employés. C'est pourquoi le centre-ville devait-il être directement branché au réseau autoroutier et pourvu d'aires de stationnement, en même temps qu'il devait être doté de grands édifices pouvant accueillir tout le personnel nécessaire à l'essor du secteur tertiaire privé et public (voir la figure 1). Deux équipements symbolisaient tout particulièrement cette modernisation : en haute ville, le Complexe G, haute tour de béton destinée à la fonction publique; en basse ville, le mail Saint-Roch, qui couvrit d'un toit une grande partie de la rue Saint-Joseph pour la transformer en galerie marchande, à l'image des centres d'achats qui fleurissaient en banlieue.

Figure 1 – Années 1950 et 1960 : un centre-ville à moderniser¹⁷



2. STRUCTURER UNE CENTRALITÉ FRAGMENTÉE (LES ANNÉES 1970)

Ainsi reconfiguré, le centre-ville était destiné avant tout à ceux qui s’y rendaient pour offrir ou pour recevoir des services, et moins à ceux qui y habitaient. Sa raison d’être résidait dans la place qu’il occupait dans un espace urbain dont l’emprise devenait régionale, phénomène que l’on nomme aujourd’hui métropolisation.

Dans les années 1970, l’urbanisme québécois, animé du même espoir de modernisation, dut ajuster son projet de centralité urbaine à des contraintes et à des conséquences qui n’avaient pas été anticipées. En 1975, le premier schéma d’aménagement de la Communauté urbaine de Québec, créée en 1968, tenta d’ajuster le tir. Les vicissitudes de l’économie, les hésitations des autorités publiques et l’opposition des défenseurs de la population locale réduisaient les ambitions ou imposaient d’autres orientations. Parce qu’elle était plus ou moins achevée, cette rénovation marqua le centre-ville de Québec d’une profonde empreinte : les ménages s’y trouvaient moins nombreux et moins nantis; la centralité commerciale, quand elle subsistait, n’était plus son exclusivité; l’industrie l’avait déserté tandis que les cols blancs s’y concentraient encore davantage; l’automobile, pour laquelle il aurait fallu ajouter toujours plus de voies et de stationnements, y était envahissante¹⁸.

Ainsi reconfiguré, le centre-ville était destiné avant tout à ceux qui s’y rendaient pour offrir ou pour recevoir des services, et moins à ceux qui y

habitaient. Sa raison d’être résidait dans la place qu’il occupait dans un espace urbain dont l’emprise devenait régionale, phénomène que l’on nomme aujourd’hui métropolisation¹⁹. L’aménagement des lieux publics favorisait en conséquence qu’on y arrive et qu’on en parte aisément, quitte à négliger le confort d’y être et le désir d’y rester. Or, une telle manière de concevoir le renouvellement du centre-ville, si elle pouvait motiver l’action, ne manquait pas, d’un autre point de vue, d’inspirer des entreprises concurrentes. En effet, le programme auquel on soumettait le centre-ville ancien pouvait aussi bien – et peut-être encore mieux – se réaliser ailleurs²⁰.

Ce fut au reste ce qui arriva, puisqu’il se trouvât, dans les secteurs récemment urbanisés (Sainte-Foy, Charlesbourg et Beauport), des lieux – Sainte-Foy au premier chef – propices à générer la nouvelle centralité recherchée. Les carrefours autoroutiers et les centres commerciaux en favorisaient l’apparition. Quand la conjoncture s’y prêtait, un pôle d’emplois s’y consolidait et, du coup, un centre-ville surgissait sur un site où, il y a peu, s’étendait le domaine agricole ou la forêt. Ne pouvant nier l’évidence, l’urbanisme, comme il le faisait pour l’ancien centre-ville, le prit donc sous son aile et s’ingénia à définir la place de l’un et de l’autre dans la structure organisant la ville régionale en formation²¹. Si le but était de préciser le rôle de chacun et de rechercher la meilleure complémentarité entre eux, il restait que, dans les faits, le bénéfice de l’un était souvent ce que l’autre avait perdu ou ce qu’il eût pu obtenir.

3. ASSUMER L’ÉCHEC DE LA RÉNOVATION DU CENTRE-VILLE (LES ANNÉES 1990)

Le déploiement de la centralité au sein de pôles métropolitains, prévu au schéma d’aménagement de la Communauté urbaine de Québec de 1975, ne fut toutefois qu’un pis-aller sans commune mesure avec les difficultés rencontrées. Car si la modernisation urbanistique de Québec avait enclenché de grands changements, les bienfaits escomptés n’étaient pas tous au rendez-vous. Certes, le Vieux-Québec et le secteur de Place-Royale avaient réussi la modernisation qu’on avait espérée pour eux²². Leur statut patrimonial acquis

en 1963 avait à la fois assuré leur transformation et leur conservation, de même qu’il avait affermi leur vocation touristique²³. En revanche, les autres quartiers centraux – Saint-Roch notamment – ne présentaient pas un bilan reluisant. Les démolitions massives y avaient suscité une grogne et, parfois, une résistance farouche démontrant que tous n’appréciaient pas également l’œuvre engagée. Ainsi, l’urbanisme avait dû composer, depuis les années 1970, avec une population locale qui trouvait souvent à redire²⁴.

Au mécontentement et à l'opposition naissante, s'ajoutait un ralentissement économique. C'est pourquoi la reconstruction ne suivit pas toujours le rythme, laissant en plein cœur de ville de nombreux lots vacants et des bâtiments abandonnés ou presque en attente de démolition. Le centre-ville – le quartier Saint-Roch plus spécifiquement – prit du coup des airs d'inachèvement et de négligence qui connotaient à la fois une impuissance et une incompétence (voir la figure 2). Cette impression d'échec et d'abandon suscita une vive opposition à la politique de rénovation urbaine qui avait cours depuis les années 1950.

Elle se forma d'abord dans les rangs associatifs et fut ensuite prise en charge par un parti politique municipal qui, en 1989, remporta l'élection²⁵. La priorité du nouveau gouvernement municipal fut de mettre en œuvre un urbanisme qui enfin pourrait offrir aux habitants de Saint-Roch une bonne qualité de vie. Pour ce faire, on estimait qu'il fallait que le quartier renouât avec son histoire²⁶. Alors que l'urbanisme rénovateur, au nom d'une prospérité à venir, avait porté atteinte au paysage traditionnel du quartier, le nouvel urbanisme comptait le préserver²⁷.

Figure 2 – Un échec urbanistique : le « trou de Saint-Roch », c. 1980²⁸



On voulait de la sorte montrer que l'urbanisme n'était pas une menace pour la population, mais une force positive contribuant à protéger et à améliorer leur milieu de vie (voir la figure 3). Il n'était pas interdit pour autant d'espérer que le quartier recouvrât une relative centralité économique, mais on s'assurait, en favorisant la conservation du bâti existant, que le renouveau du commerce et des affaires ne serait plus un motif de destruction. Au contraire, en insérant de nouvelles activités – de préférence associées à l'enseignement, à l'informatique et aux arts – dans des bâtiments anciens ou dans des bâtiments neufs

respectueux de l'architecture ancienne, on voulait faire en sorte qu'une économie locale enfin revigorée confortât ce souci de préservation patrimoniale. Ce projet urbanistique devait de plus servir, au plan social, autant les résidents de longue date, souvent moins nantis et plus âgés, que les jeunes mieux pourvus et attirés par l'animation recouvrée du quartier²⁹. Ainsi, Saint-Roch réactualisa sa centralité en accueillant derechef, dans un cadre bâti renouvelé ou restauré, investissements, emplois, commerces, chalandages, promeneurs, touristes et habitants.

Figure 3 – Centralité et qualité de vie : le jardin Saint-Roch³⁰



4. LA CENTRALITÉ URBAINE FACE AU DÉFI DE LA DENSIFICATION (DES ANNÉES 2000 À AUJOURD'HUI)

Le Vieux-Québec, destiné à la fonction patrimoniale dès les premières décennies d'après-guerre, a conservé la même vocation.

Le défi consiste, depuis, à contenir l'envahissement touristique – aujourd'hui exacerbé par l'effervescence festivalière – et à maintenir son habitabilité.

Si la centralité de Saint-Roch a été, à partir des années 1990, recomposée, elle demeure, à ce titre, une exception. En effet, pendant ce temps, les autres pôles qui, à Québec, assumaient aussi une part de centralité n'ont pas dérogé, ou si peu, au programme qui leur avait été respectivement assigné dans les périodes antérieures. Le Vieux-Québec, destiné à la fonction patrimoniale dès les premières décennies d'après-guerre, a conservé la même vocation. Le défi consiste, depuis, à contenir l'envahissement touristique – aujourd'hui exacerbé par l'effervescence festivalière – et à maintenir son

habitabilité. La patrimonialité du secteur de Place-Royale n'a pas, elle non plus, été remise en cause, sinon qu'on a ajouté au cadre bâti, certes évocateur des temps anciens, mais sans réelle consistance sociale, des activités éducatives et récréatives qui confirment encore davantage le caractère muséal et touristique du lieu³¹.

La Colline Parlementaire, pour sa part, n'a pas dérogé à sa vocation institutionnelle. Seulement, il a été jugé nécessaire d'enrober les équipements modernes que les années 1970 lui avaient légués (complexes G et H, voies encaissées du boulevard René-Lévesque, pénétration autoroutière jusqu'à l'hôtel du parlement), afin d'embellir les lieux et de les rendre plus attrayant³². La Commission de la Capitale nationale du Québec y a grandement contribué, en attendant que l'administration municipale y consacre, en 2010, un programme particulier d'urbanisme³³. Le pôle de Sainte-Foy, de son côté, a accentué sa centralité d'affaires

jusqu'à atteindre un point de saturation. Depuis son implantation dans les années 1960, commerces, services et autoroutes y ont côtoyé sans trop d'inconvénients un quartier résidentiel à dominante pavillonnaire. Mais la centralisation accentuant la pression, l'équilibre est aujourd'hui précaire. Ce centre-ville, sorti de terre dans la seconde moitié du XX^e siècle, ne cessant de croître, s'est ainsi imposé l'exigence de se projeter autrement sous l'angle urbanistique. Cette révision est devenue d'autant plus pertinente que, depuis 2000, Sainte-Foy, de même que plusieurs autres municipalités de banlieue, avait été fusionnée à la Ville de Québec. Aussi, est-il paru opportun de réexaminer la centralité urbaine à Québec selon cette nouvelle donne territoriale.

Le résultat de cette réflexion s'est d'abord manifesté dans le Plan directeur d'aménagement et de développement (PDAD), adopté par la Ville de Québec le 20 juin 2005. Y sont identifiés des secteurs nécessitant, en raison de leur haute centralité, une planification particulière, à la fois ambitieuse et détaillée. Depuis, il en a découlé l'élaboration et l'adoption de trois programmes particuliers d'urbanisme (PPU) relativement à la Colline Parlementaire (2010), au Plateau centre de

Sainte-Foy (2012) et à l'entrée de ville du quartier Saint-Roch (2013)³⁴. Dans les deux derniers cas tout spécialement, l'exercice a procédé d'une volonté de densification du territoire urbain, par une concentration des fonctions résidentielles, commerciales et institutionnelles.

En cherchant à inspirer et à coordonner divers projets, ces PPU constituent, à leur manière, autant de mégaprojets émanant d'une administration municipale en quête d'une nouvelle centralité urbaine. La grande envergure de l'entreprise se mesure d'une part aux efforts, aux énergies, aux ressources et au temps requis, autant de la part des autorités publiques, des agents économiques et des promoteurs immobiliers, que des groupes d'intérêt et des citoyens. D'autre part, elle se manifeste dans le gabarit même de plusieurs des équipements projetés, notamment un éventuel tramway appelé, dans les deux cas de Saint-Roch et de Sainte-Foy, à jouer un rôle structurant³⁵. Les transformations envisagées doivent renforcer voire redéfinir la centralité urbaine au sein de l'agglomération de Québec, notamment par une affectation plus intense des fonctions résidentielles et commerciales (voir la figure 4).

Figure 4 – Une centralité urbaine en quête de superficie d'occupation par la hauteur³⁶



Au-delà des emplois, des services et des résidents que l'on souhaite y concentrer en plus grand nombre, ces secteurs doivent offrir une nouvelle image et commander une nouvelle perception. Or, ces mégaprojets font face à deux défis.

Le premier, à caractère sociologique, concerne l'adhésion de la population locale. La difficulté à ce titre tient autant à la qualité de vie des résidents qu'à la conception que ceux-ci se font de leur quartier. Par exemple, plusieurs citoyens du plateau centre de Sainte-Foy ont réalisé, lors des audiences publiques en vue de l'adoption du PPU de leur secteur, qu'ils ne vivaient plus désormais dans un quartier résidentiel, mais bien dans un centre-ville (principal pôle d'emplois du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec). Bien que le plateau de Sainte-Foy constitue depuis longtemps déjà une place d'affaires très achalandée, la forme urbaine de cet ensemble – typique de la morphologie de la banlieue résidentielle d'après-guerre – peut suggérer le contraire. Or, ce projet, pourtant en continuité à bien des égards avec la situation antérieure, a soulevé des réactions vives de citoyens qui se voyaient du coup confrontés à une autre image de leur milieu de vie (voir la figure 5). Mais le problème n'est pas simplement affaire de perception. Car même s'ils peuvent, au fil du débat, adhérer aux grands objectifs de l'aménagement urbain, les citoyens ne

s'en privent pas moins d'en contester l'application au moyen de normes de zonage sur leur bout de rue et les terrains avoisinants. Ainsi, la difficulté n'est pas simplement de faire partager une vision d'avenir de la ville, mais de trouver un équilibre entre la planification, qui exprime cette vision, et la qualité de vie, ponctuelle et actuelle, des citoyens du secteur concerné.

Le second défi porte sur la charge foncière qu'implique l'objectif de densification. Toutes proportions gardées, l'occupation de deux centres est passablement dense – davantage à Saint-Roch qu'à Sainte-Foy cependant – et la disponibilité foncière y reste limitée. Le sol et le mètre carré sont dans ce contexte des ressources rares. Pour y accéder, il faut définitivement rompre avec le modèle traditionnel d'occupation du sol à basse et moyenne densité dans ces secteurs. En plus d'une plus grande hauteur et profondeur de bâtiments (occupation des espaces aériens et souterrains), cela exige une colonisation des espaces vides – du moins que l'on peut considérer comme tels –, comme les stationnements de surface, usage typique en vigueur depuis quelques décennies, surtout dans les zones commerciales. Mais au-delà de la hauteur et de la surface d'occupation, il faut plus encore envisager une autre forme d'organisation de l'espace.

Figure 5 – Une centralité qui s'affirme et s'affiche en contraste³⁷



La relation entre le domaine bâti et le réseau viaire doit aussi être reconsidérée. L'implantation de bâtiments en bordure de rue devient dans ce contexte une nécessité, ce qui commande un autre traitement des façades et une autre conception de la circulation. Le chemin public, dans cette perspective, ne peut plus être réservé en priorité à la circulation motorisée, encore majoritairement automobile. D'axe de circulation mécanique (automobile, transport en commun, bicyclette), le chemin public doit, au risque de compromettre fluidité et débit, revêtir les atours d'un milieu de

vie plus étoffé, propice à la circulation piétonne, voire à la flânerie et à la distraction, activités qui ne manquent pas d'intérêt commercial et que l'on peut concevoir comme essentielles à tout centre-ville digne de ce nom.

Bref, la densification ne présente pas qu'un aspect quantitatif et la création de la ressource foncière n'est pas seule en cause. S'y ajoute la nécessité d'une nouvelle approche urbanistique qui, en s'offrant elle aussi au débat, complexifie une problématique sociologique déjà bien délicate.

CONCLUSION

La centralité urbaine de Québec est, depuis plus de cinquante ans, dans le collimateur de l'urbanisme. Suivant un contexte changeant, des projets se sont succédé pour l'accorder aux besoins et aux visions de chaque période.

Comme on le constate, la centralité urbaine de Québec est, depuis plus de cinquante ans, dans le collimateur de l'urbanisme. Suivant un contexte changeant, des projets se sont succédé pour l'accorder aux besoins et aux visions de chaque période. Mais dans son ensemble, la trajectoire marque un retournement concernant le rapport du centre urbain à sa périphérie. Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, le centre-ville de Québec était sous le coup d'une évasion industrielle, commerciale et surtout résidentielle vers la banlieue. Le projet urbanistique, en soutien à ce mouvement, consista alors à lui réserver des fonctions spécifiques et à les répartir de manière à favoriser leur épanouissement. C'est pourquoi il apparut nécessaire de déployer la centralité en des pôles distincts, chacun assumant un rôle propre. Si, au début, ces pôles (Vieux-Québec, Colline Parlementaire, Place-Royale et Saint-Roch) se jouxtaient au sein d'un unique centre-ville, il fallut bientôt, pour structurer un espace métropolitain en expansion, en ajouter d'autres au-delà du noyau initial, ce qui favorisa le remarquable essor du centre-ville de Sainte-Foy et, du coup, accéléra encore davantage la périurbanisation.

Aujourd'hui, en revanche, l'urbanisme ne conçoit plus la centralité comme un vecteur de l'étalement

urbain, mais comme un facteur pouvant le contrecarrer, sinon le ralentir ou le limiter. Ce changement de perspective s'exprime d'une part à travers le projet urbanistique de densifier les pôles urbains centraux, du moins certains d'entre eux. En effet, l'intention de l'urbanisme, de 1950 à 1990, n'était pas d'accroître l'usage du centre-ville de Québec. Il s'agissait plutôt d'y faire prospérer des usages qui lui étaient tout particulièrement appropriés. Le revirement concerne d'autre part la place réservée à la fonction résidentielle au centre-ville. Initialement, alors que l'habitat pavillonnaire s'imposait comme un idéal, il allait de soi de concevoir une centralité urbaine sans composante résidentielle déterminante. Désormais, l'urbanisme québécois favorise, dans l'optique d'une certaine mixité fonctionnelle et sociale, l'installation de nouveaux résidents dans les pôles centraux de Sainte-Foy et de Saint-Roch. Il reste à savoir si une telle réorientation suffira pour freiner l'étalement urbain.

Considérant l'élan que conserve toujours l'habitat pavillonnaire, on serait porté à en douter. Et si la mesure avait quelque effet, ne faut-il pas craindre, surtout si l'automobile maintient sa domination sur les transports, que se reproduise au centre-ville cette confusion des usages – certes selon une autre configuration, mais elle aussi avec un néfaste cortège de nuisances – que l'urbanisme d'après-guerre voulait tant dissiper? Bien sûr, il n'y a pas lieu, en urbanisme, d'être pessimiste, sinon à quoi bon d'y consentir temps, réflexion et effort. Une juste appréciation des expériences passées n'en appelle pas moins à la prudence.■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Les auteurs sont professeurs à la Faculté de foresterie, géographie et géomatique de l'Université Laval.

²Hubert, M., Lewis, P. et Raynaud, M. M. (dir.) (2104). *Les grands projets urbains. Territoires, acteurs et stratégies*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

³Isenberg, A. (2004). *Downtown America*. Chicago, University of Chicago Press.

⁴Strom, E. (2008). « Rethinking the politics of Downtown development », *Journal of Urban Affairs*, vol. 30, n° 1, pp. 37-61.

⁵Fogelson, R. M. (2001). *Downtown: its rise and fall, 1880-1950*, New Haven, Yale University Press.

⁶Vallières, M. et al. (2008). *Histoire de Québec et de sa région, tome III : 1940-2008*. Québec, Presses de l'Université Laval, p. 1610-2523; Blais, C., Gallichan, G., Lemieux, F. et Saint-Pierre, J. (2008). *Québec, quatre siècles d'une capitale*, Québec, Les Publications du Québec; Lebel, J.-M. et Roy, A. (2000). *Québec 1900-2000. Le siècle d'une capitale*, Québec, Éditions Multimondes et Commission de la capitale nationale du Québec, 159 p.; Hatvany, M. (2001). « L'expansion urbaine du XX^e siècle », dans Serge Courville et Robert Garon (dir.) *Québec, ville et capitale*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 256-279 et St-Hilaire, M. (2001). « Entre hier et demain », Dans Serge Courville et Robert Garon (dir.) *Québec, ville et capitale*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 330-333.

⁷Gréber, J., Fiset, É. et Bédard, R. (1956). *Projet d'aménagement de Québec et de sa région*, Québec, Ville de Québec et Leclerc, F. (2014) *Savoirs et pouvoirs dans la ville de Québec : le Rapport Gréber et les images discursives de la modernité urbaine, 1948-1956*. Québec, Université Laval, Département de géographie, mémoire de maîtrise.

⁸Trotier, L. (1962-1963). Transformations récentes de l'agglomération québécoise : fonctions, population et organisation de l'espace. *Cahiers de géographie de Québec*, vol. 7, n° 13, p. 7-27; Noppen, L. et Morisset, L. (1998a). *Québec de roc et de pierres. La capitale en architecture*, Québec, Éditions MultiMondes et Commission de la capitale nationale du Québec et Mercier, G. (2010). « La modernisation de Québec après la Seconde Guerre mondiale : une ville sous l'emprise de sa propre image », Dans Lucie K. Morisset et Marie-Ève Breton (dir.) *La ville, phénomène de représentation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 125-149.

⁹*Plan de circulation et de transport*. Région métropolitaine de Québec, Société d'ingénieurs-conseils Vandry & Jobin – De Leuw, Caher et associés, 3 vol., 1967 et 1968.

¹⁰Morisset, L. K. (2001). *La mémoire du paysage. Histoire de la forme urbaine d'un centre-ville : Saint-Roch*, Québec, Québec, Presses de l'Université Laval.

¹¹Fortin, A., Després, C. et Vachon, G. (2011). *La banlieue s'étale*, Québec, Nota Bene.

¹²Mercier, G. (2010). « La modernisation de Québec après la Seconde Guerre mondiale : une ville sous l'emprise de sa propre image », Dans Lucie K. Morisset et Marie-Ève Breton (dir.) *La ville, phénomène de représentation*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 125-149.

¹³Filion, P. (1987). « Core Development, Neighbourhood Revitalization and Municipal Government Motivation: Twenty Years of Urban Renewal in Quebec City », *Revue canadienne des sciences politiques*, vol. 20, n° 1, p. 131-147.

¹⁴Martin, J.-M. et al. (1961-1963). Le logement à Québec; volume 1 : Recommandations; volume 2 : Caractéristiques générales de l'habitation à Québec; volume 3 : Les conditions d'habitation et la qualité des logements; volume 4 : Prévisions. Québec, Ville de Québec.

¹⁵Mercier, G. (2003a). « La compétence de démolir. La ville de Québec à l'âge du réaménagement urbain », dans Frédéric Lasserre et Aline Lechaume (dir.) *Le territoire pensé. Géographie des représentations territoriales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 267-295 et FAURE, I. (1992). « La reconstruction de Place-Royale à Québec », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 36, n° 98, p. 321-336.

¹⁶Mercier, G. (2003b). « The Rhetoric of Contemporary Urbanism: A Deconstructive Analysis of Central City Neighborhood », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 12, n° 1, p. 71-98.

¹⁷Aux yeux de l'urbanisme modernisateur, le centre-ville de Québec devait être constitué de trois pôles : la Colline Parlementaire (a), le quartier Saint-Roch (b) et le Vieux Québec/Place-Royale (c). Chacun de ces pôles devait porter une image spécifique de la ville : la gestion étatique efficace, l'économie prospère et l'histoire inspirante. Le tout constituant le point focal d'une nouvelle ville-région efficacement ventilée et bien connectée au reste du monde grâce à un réseau d'autoroutes approprié (Source : Plan de circulation et de transport. Région métropolitaine de Québec, 1968 : 24)

¹⁸Hulbert, F. (1994). *Essai de géopolitique urbaine et régionale. La comédie urbaine de Québec*, Montréal, Méridien.

¹⁹Bélanger, C., Mercier, G. et Bédard, M. (1999). « La structure urbaine de la région de Québec », dans Guy Mercier, Claude Bélanger et Mario Bédard (dir.) *L'avenir municipal. Dynamiques québécoises et canadiennes*. Québec, Éditions Sylvain Harvey, p. 1-35.

²⁰Vallières, M. et al. (2008). *Histoire de Québec et de sa région, tome III : 1940-2008*. Québec, Presses de l'Université Laval, p. 1610-2523 et Hulbert, F. (1994). *Essai de géopolitique urbaine et régionale. La comédie urbaine de Québec*, Montréal, Méridien.

²¹Communauté urbaine de Québec (1975). *Schéma d'aménagement de la Communauté urbaine de Québec*, Québec, Presses de l'Université Laval.

²²Voir COMMISSION DES BIENS CULTURELS DU QUÉBEC (2007). *Empreintes et mémoires. L'arrondissement historique du Vieux-Québec*, Québec, Les Publications du Québec; NOPPEN, L. (1993). « Place-Royale, chantier de construction d'une identité nationale », dans Patrick Dieudonné (dir.) *Villes reconstruites. Du dessin au destin*, Paris, L'Harmattan, vol. 2, pp. 301-306 et PROVENCHER, J. (2007). *L'histoire du Vieux-Québec à travers son patrimoine*, Québec, Les Publications du Québec.

²³Voir BÉLANGER, M. et CIMON, J. (1990). « Le Centre-ville de Québec : espace sacré, ambiances, tourisme », dans Caroline Andrew et Louise Quesnel (dir.) *L'aménagement des centres-villes*, Ottawa, M Éditeurs, p. 143-154.

²⁴Voir SIMARD, M. (2000). Développement local et identifié communautaire : l'exemple du quartier Saint-Roch à Québec, *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 44, n° 122, p. 167-188.

²⁵Voir MERCIER, G. (2003b). « The Rhetoric of Contemporary Urbanism: A Deconstructive Analysis of Central City Neighborhood », *Canadian Journal of Urban Research*, vol. 12, n° 1, p. 71-98.

²⁶Voir NOPPEN, L. et MORISSET, L. K., dir. (1999). Québec, la renaissance d'un tout autre centre-ville, numéro thématique de ARQ. *La revue d'architecture*, n° 107.

²⁷Voir VILLE DE QUÉBEC (1990). *Un Plan d'action pour le quartier Saint-Roch : document de consultation. Un quartier renouvelé pour une capitale renforcée*.

²⁸La rénovation du quartier Saint-Roch, entreprise dans les années 1960, fut stoppée ou presque, laissant pendant longtemps ce vaste terrain en attente d'affectation, au point de renverser l'image : ce qui devait témoigner d'un indéniable progrès en fut réduit à attester de l'impuissance et de l'impasse de l'urbanisme modernisateur (Source : Collection particulière).

²⁹Voir FREEDMAN, M. (2009). « Se reconnaître dans un centre-ville en revitalisation. Expériences d'itinérants dans le quartier Saint-Roch à Québec », *ACME: An International E-Journal for Critical Geographies*, vol. 8, n° 1, p. 100-122.

³⁰Sur le site de l'ancien « trou de Saint-Roch » apparut en 1992, au côté d'institutions publiques, de commerces et de logements, un jardin donnant une nouvelle tonalité au quartier (Photo : Guy Mercier, 2013).

³¹Voir BERTHOLD, É. (2012). *Patrimoine, culture et récit. L'île d'Orléans et la place Royale de Québec*. Québec, Presses de l'Université Laval.

³²Voir NOPPEN, L. et MORISSET, L. K. (1998b). « L'urbanisme végétal : de l'usage historique et postmoderne », dans Guy Mercier et Jacques

Bethemont (dir.) *La ville en quête de nature, Québec et Lyon*, Septentrion et Centre Jacques-Cartier, p. 211-237.

³³Le programme particulier d'urbanisme est, au Québec, un document de planification institué en vertu de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme. Ce document complète le plan d'urbanisme en s'attachant pour sa part à un secteur particulier du territoire municipal, tout en étant plus précis et plus détaillé.

³⁴Ville de Québec (2010) Programme particulier d'urbanisme – Colline Parlementaire. [en ligne] http://www.ville.quebec.qc.ca/grandsprojetsverts/territoire/ppu_colline/index.aspx; Ville de Québec (2010) Programme particulier d'urbanisme – Entrée de ville du quartier Saint-Roch. [en ligne] http://www.ville.quebec.qc.ca/grandsprojetsverts/territoire/ppu_stroch/index.aspx et Ville de Québec (2013) Programme particulier d'urbanisme – Plateau de Sainte-Foy. [en ligne] http://www.ville.quebec.qc.ca/grandsprojetsverts/territoire/ppu_saintefoy/.

³⁵Ville de Québec (2009). *Vivre et se déplacer à Québec*, Document de consultation en marge de l'élaboration d'un plan de mobilité durable.

³⁶Le Programme particulier d'urbanisme du quartier Saint-Roch prévoit l'implantation d'une tour à vocation résidentielle et commerciale sur la place Jacques-Cartier. Sa hauteur excède celle de tous les immeubles du secteur. Le projet prévoit également une hausse des élévations dans les environs. Tel serait le prix à payer aujourd'hui pour conforter la centralité d'un milieu déjà densément construit (Source : TVA Nouvelles <http://tvanouvelles.ca/lcn/infos/regional/quebec/archives/2013/02/20130214-125749.html>).

³⁷Le Programme particulier d'urbanisme du plateau de Sainte-Foy vise la densification d'un milieu où dominait depuis plusieurs décennies l'habitat pavillonnaire. Ce projet encourage la construction en hauteur qui, depuis quelques années maintenant, transforme profondément le paysage (Source : Francis Roy, 2013).

Comment intégrer le développement durable dans un mégaprojet? Le cas de la Ville de Sept-Îles

Claude Villeneuve, Stéphanie Provost, David Tremblay et Hélène Côté¹

INTRODUCTION

Sept-Îles longe ainsi une baie de 45 km² dont l'entrée est protégée par un rempart naturel constitué des sept îles qui lui ont donné son nom. L'histoire de Sept-Îles est intimement liée à la richesse des ressources naturelles de son territoire. [...] Aujourd'hui, Sept-Îles est une ville moderne dotée de tous les équipements et services, ce qui en fait un centre urbain de première importance sur la Côte-Nord.

Située sur la Côte-Nord du Saint-Laurent, Sept-Îles compte environ 30 000 habitants incluant la communauté innue. Stratégique pour son port en eau profonde où transitent des marchandises et matériaux nécessaires aux affaires de la grande industrie, elle est privilégiée par la beauté et la richesse de son territoire. Sept-Îles longe ainsi une baie de 45 km² dont l'entrée est protégée par un rempart naturel constitué des sept îles qui lui ont donné son nom. L'histoire de Sept-Îles est intimement liée à la richesse des ressources naturelles de son territoire. D'abord lieu de rassemblement des Innus, ce milieu a tour à tour accueilli des trappeurs, des pêcheurs, puis des exploitants forestiers et miniers. Aujourd'hui, Sept-Îles est une ville moderne dotée de tous les équipements et services, ce qui en fait un centre urbain de première importance sur la Côte-Nord.

La ville fait actuellement l'objet d'un important potentiel de développement qui découle de la mise en œuvre de la volonté du Gouvernement du Québec d'exploiter les ressources naturelles situées au nord du 49^e parallèle. Ces projets sont tous porteurs de développement économique, mais entraînent aussi des pressions accrues sur l'environnement et des impacts sur la communauté. La Ville souhaite dorénavant orienter son développement dans une perspective de développement durable surtout dans le contexte où la Loi du développement durable adoptée par l'Assem-

blée nationale en 2006 doit à terme s'appliquer aux municipalités de toute la province.

Pour ce faire, consciente par son histoire des contraintes du développement de ce genre de projets et motivée par sa Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles (CPESI), la Ville a décidé de se doter d'un outil d'analyse de développement durable pour bonifier les projets et soutenir sa prise de décision dans le cadre de ses responsabilités et de sa planification du territoire. L'outil choisi est la grille d'analyse de développement durable (GADD) développé par la Chaire en éco-conseil de l'Université du Québec à Chicoutimi² (UQAC) et il a été expérimenté pour la première fois en 2012-2013 dans l'analyse du projet minier Arnaud en amont de sa présentation aux audiences du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement du Québec (BAPE).

Créée en 1979, la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles (CPESI) est une corporation paramunicipale sans but lucratif. Elle vise à sensibiliser la population à l'environnement, au développement durable (DD) et à la protection des ressources. Concrètement, elle travaille à la création d'un « sentiment de compétence » chez la population par des activités basées sur une approche qui favorise l'expérience sociale, la curiosité, l'interaction, l'innovation et l'apprentissage, et ce, en privilégiant des valeurs telles que l'intégrité, la responsabilité sociale, l'équité, l'éthique et le respect de l'environnement³.

La Ville souhaite dorénavant orienter son développement dans une perspective de développement durable surtout dans le contexte où la Loi du développement durable adoptée par l'Assemblée nationale en 2006 doit à terme s'appliquer aux municipalités de toute la province.

1. MISE EN CONTEXTE

1.1 La grille d'analyse de développement durable (GADD)

La GADD utilisée par la Chaire en éco-conseil de l'UQAC a été créée il y a plus de vingt ans pour répondre à des besoins d'analyse de projets et a évolué au cours de la dernière décennie pour devenir un outil plus large. Dans sa forme actuelle⁴, elle comporte 5 dimensions (éthique, environnementale, sociale, économique et gouvernance), 32 thèmes et 101 objectifs qui permettent à travers un mécanisme de pondération et d'évaluation d'identifier les forces et les faiblesses d'un projet, d'une politique d'un programme ou d'une stratégie, pour y prioriser des pistes de bonification. La pondération est une opération préalable à l'évaluation dans laquelle les analystes décident par consensus de l'importance relative d'un objectif donné dans le cadre du projet examiné. L'évaluation, pour sa part, constitue la note moyenne obtenue pour la performance des actions posées ou envisagées par le promoteur pour corriger ou atténuer les effets négatifs ou pour optimiser les retombées positives. Une performance faible dans un objectif prioritaire indique la nécessité d'améliorations urgentes. La GADD est un outil d'aide à la décision qui permet d'élargir les perspectives, d'encadrer le dialogue et de permettre de trouver des solutions appropriées au contexte local dans le respect de l'idéal du développement durable⁵. La grille d'analyse de développement durable a été utilisée dans de nombreux projets et contextes différents au Québec, au Canada aux États-Unis et dans plusieurs pays de la Francophonie. Elle a donné naissance à d'autres outils d'analyse, le plus récent étant la grille d'analyse de développement durable de la Francophonie⁶.

1.2 Application de la grille au projet de Mine Arnaud

Au Québec, les municipalités disposent de peu d'outils législatifs et surtout réglementaires pour se positionner sur les projets qui proposent de s'implanter sur leur territoire. Ces dernières doivent donc innover et adapter leurs stratégies et leurs actions. En 2012, la Ville de Sept-Îles a mandaté la CPESI pour mettre en œuvre une démarche exploratoire visant à doter la municipalité d'outils pour la guider dans l'encadrement

de son développement dans une perspective de développement durable et dans le respect de la communauté. Le choix de la GADD par la CPESI a été motivé par le caractère collectif et inclusif de l'outil. En effet, cette grille d'analyse est construite de manière à répondre aux préoccupations des individus et collectivités, contrairement à la majorité qui sont destinées aux promoteurs de projets. Cela convenait aux dirigeants de la CPESI qui souhaitaient que les élus et l'administration municipale se dotent d'une compétence interne permettant de favoriser la prise de décision.

Cette nouvelle compétence s'est exercée pour la première fois sur le projet minier Arnaud⁷. La démarche visait à élargir la réflexion des acteurs du milieu, stimuler la discussion autour du projet en y intégrant des enjeux de développement durable, vérifier si les connaissances et l'analyse des besoins par le promoteur étaient suffisantes, vérifier quels éléments étaient sous-représentés ou manquants et procéder à une éducation des parties prenantes. Les enjeux de ce mégaprojet qui deviendrait à terme la plus grande mine à ciel ouvert en milieu périurbain au Canada affecteraient potentiellement la qualité de l'eau, de l'air et pourrait avoir des impacts sociaux encore hypothétiques.

La grille d'analyse de développement durable a été utilisée dans de nombreux projets et contextes différents au Québec, au Canada aux États Unis et dans plusieurs pays de la Francophonie. Elle a donné naissance à d'autres outils d'analyse, le plus récent étant la grille d'analyse de développement durable de la Francophonie.

Pour réaliser l'analyse, la CPESI a formé, avec la collaboration et le soutien de la Ville un comité d'analyse en développement durable (CADDVSI), incluant des intervenants provenant des secteurs social, économique, municipal et de la société civile. Ce comité autonome a pris connaissance de l'information disponible (étude d'impact et autres documents pertinents) avant de procéder à l'analyse.

Compte tenu du biais environnemental qui résulte de la nature et de la mission de la CPESI et du caractère novateur de la démarche, la corporation a demandé l'encadrement et l'expertise de la Chaire en éco-conseil de l'UQAC. Le rôle des professionnels de la Chaire était d'accompagner le comité et la CPESI afin de s'assurer d'une utilisation rigoureuse de la grille lors de l'analyse du projet. Les représentants de la Chaire ne sont intervenus ni dans la pondération, ni dans l'évaluation, mais ont rédigé le rapport d'analyse de développement durable.

2. ASPECTS THÉORIQUES

Le développement durable est un paradigme qui fait référence à plusieurs dimensions dont les plus souvent citées sont l'environnement, l'économie et la dimension sociale, représentés sous forme de cercles à l'intersection desquels se situe la durabilité. Toutefois, en plus de 40 ans d'histoire, le concept s'est complexifié. Dans cet article, nous ferons appel à un modèle à cinq dimensions, ajoutant l'éthique et la gouvernance au modèle classique⁹.

Comme les autres industries extractives, le secteur minier est confronté à une multitude d'enjeux et de controverses remettant en cause sa durabilité dans ses dimensions économiques, sociales, environnementales et éthiques. La résolution des enjeux de gouvernance est, pour sa part, garante de la performance des entreprises dans chacune des quatre autres dimensions¹⁰. À l'heure actuelle, il est reconnu que la conciliation entre l'industrie minière et les exigences du développement durable représente un grand défi pour l'ensemble des parties prenantes. Une telle conciliation doit désormais se baser sur une approche englobante qui prend en compte l'ensemble des considérations de l'exploitation minière. Le débat sur cette problématique résulte d'abord de la nature non renouvelable des ressources minières, de leur répartition ponctuelle qui interpelle l'équité inter et intra générationnelle et des enjeux et impacts de leur exploitation qui touchent à la fois les humains (peuples autochtones, employés et leurs familles, femmes, etc.), les écosystèmes et les autres ressources naturelles (eau, air, sol, biodiversité).

Tout au long de l'exercice, le comité s'est efforcé d'effectuer une démarche transparente et ouverte dans laquelle les parties intéressées pouvaient intervenir sur une section consacrée au projet Mine Arnaud sur le portail Synapse⁸ géré par la Chaire. Toute documentation produite ou consultée par le comité ainsi que celle que des intervenants souhaitaient porter à son attention y étaient divulguées sans délai pour favoriser l'information et la participation du public.

Malgré les retombées économiques de l'industrie minière, sa réputation a été ternie par une multitude d'impacts, de sites dégradés et d'accidents à l'échelle mondiale. Cette situation alarmante a déclenché la mobilisation des différents acteurs en vue d'assurer une transition de l'industrie minière vers le développement durable.

En effet, malgré les retombées économiques de l'industrie minière, sa réputation a été ternie par une multitude d'impacts, de sites dégradés et d'accidents à l'échelle mondiale. Cette situation alarmante a déclenché la mobilisation des différents acteurs en vue d'assurer une transition de l'industrie minière vers le développement durable. Cette mobilisation a profité de plusieurs conventions, pactes et protocoles internationaux ainsi que de l'émergence d'une multitude d'organismes de surveillance et de normalisation qui ont mis en place des lignes directrices, référentiels et codes de conduite pour les entreprises minières. Les revendications sociales prônées par la société civile, les syndicats et les ONG ont contribué également à un plaidoyer pour les droits des communautés touchées. Les médias ont eux aussi joué un grand rôle dans la divulgation des impacts et incidences de l'industrie minière ainsi que dans la sensibilisation des acteurs.

L'intérêt grandissant pour le développement durable trouve également écho, depuis près de

deux décennies, dans les pratiques d'urbanisme et d'aménagement du territoire. La Loi québécoise sur le développement durable (LQDD), qui s'applique à l'appareil gouvernemental depuis son adoption en 2006, prévoit d'ailleurs à l'article 4 son éventuel élargissement aux administrations municipales pour qu'elles participent à l'effort de mise en œuvre du développement durable. Plusieurs villes québécoises intègrent partiellement ces nouvelles pratiques de développement durable dans leurs exercices de planification territoriale. Toutefois, à l'échéance de la stratégie québécoise de développement durable (2008-2013), force est de constater que peu de municipalités appliquent globalement les pratiques de l'urbanisme durable, à l'échelle de leur territoire. Les schémas d'aménagement et de développement durable et les plans d'urbanisme durable demeurent l'exception plutôt que la règle. Les pratiques urbanistiques qui ont, à

long terme, des conséquences néfastes¹¹ au niveau social, économique et environnemental sont encore légion¹².

Dans ce contexte, l'établissement d'un méga-projet minier dans les frontières de la Ville de Sept-Îles présente un intérêt certain pour explorer les conditions d'application du développement durable. L'utilisation de la GADD devait aussi pouvoir identifier des pistes de bonification qui pourraient rendre le projet plus compatible avec la volonté de développement durable manifestée par la Ville. Enfin, ce projet étant soumis à la procédure d'évaluation des impacts du Gouvernement du Québec et assujéti au BAPE, le résultat de l'analyse avec la GADD devait passer l'épreuve de l'examen par une autre équipe et une autre méthodologie, ce qui renforce l'intérêt académique de l'expérience.

3. APPLICATION DE LA GRILLE DANS LE PROJET MINE ARNAUD

Le tableau 1 donne une chronologie du projet minier Arnaud. On peut y constater que l'analyse a été produite entre le dépôt de l'étude d'impact et le mandat du BAPE, ce qui a permis

de diffuser les résultats de l'analyse dans la communauté et de déposer le rapport d'analyse dans le processus d'examen de la commission.

Tableau 1 – Chronologie du projet minier Arnaud

Dépôt de l'avis de projet par Mine Arnaud	14 décembre 2010
Dépôt de l'étude d'impact par Mine Arnaud	26 mars 2012
Lancement de la démarche d'analyse	09 octobre 2012
Rencontres préparatoires (3) du CADDVSI	Du 15 octobre au 2 novembre 2012
Lecture de la documentation	Du 15 octobre au 4 décembre 2012
Portail public Mine Arnaud (synapse.ca)	Du 15 octobre 2012 au 31 mars 2013
Rencontre de pondération (CADDVSI)	5 décembre 2012
Rencontre experts par la CADDVSI	5 décembre 2012
Rencontre d'évaluation par le CADDVSI	14-15 janvier 2013
Rédaction du rapport d'analyse du CADDVSI	Du 20 janvier au 27 février 2013
Présentation du rapport	18-19 mars 2013
Période d'information et de consultation publique (BAPE)	Du 21 mai au 5 juillet 2013
Mandat d'audiences publiques (BAPE)	Du 26 août au 20 décembre 2013
Dépôt public du rapport du BAPE	19 février 2014

4. LES RÉSULTATS

L'analyse de développement durable a été rendue publique en mars 2013¹³. L'évaluation globale du comité pour chacune des dimensions se situait dans la tranche supérieure de la catégorie « des projets qui répondent moyennement aux objectifs sans se démarquer des autres projets semblables, mais en y accordant tout de même une certaine attention ». Toutefois, plus de 50 % des objectifs jugés indispensables ou nécessaires par le CADDVSI ont obtenu une évaluation moyenne ou faible. Treize pistes de bonification ont été identifiées comme prioritaires en raison de leur potentiel d'améliorer la performance du projet sur des enjeux ciblés et de leur effet potentiel sur plusieurs objectifs de la grille. Par exemple, des améliorations pour le partenariat avec les parties prenantes, le plan de fermeture de la mine, l'électrification des équipements ont été identifiées. Ces pistes correspondent souvent à des éléments soulevés par d'autres parties prenantes dans la période de préconsultation, mais ne représentent qu'une partie des pistes identifiées pour chacun des objectifs. Le rapport concluait que si elles étaient prises en considération par le promoteur, le projet serait fortement amélioré.

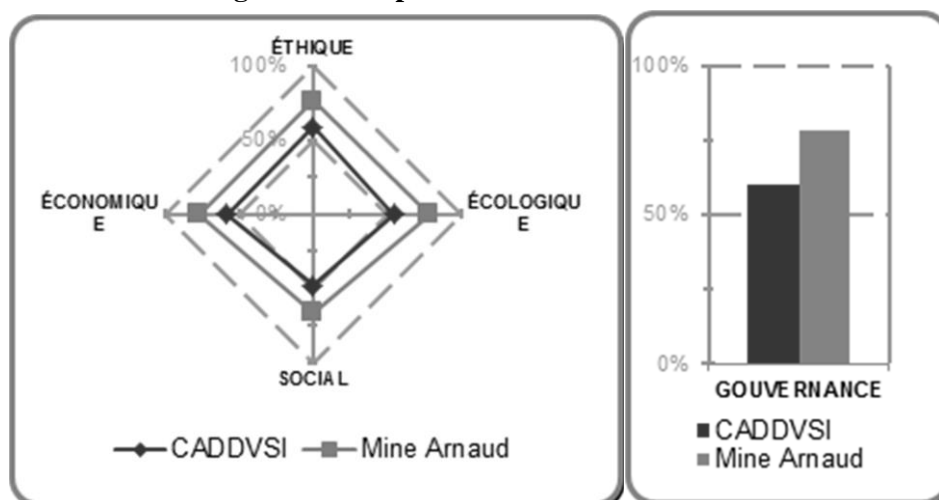
L'analyse de la revue de presse a aussi montré que l'ensemble des préoccupations soulevées par le public étaient couvertes par au moins l'un des 101 objectifs de la grille d'analyse. Le processus a donc évalué la globalité des enjeux identifiés. Vingt-sept grilles ont été complétées par des

citoyens ou des groupes et portées à l'attention de la CPESI, cependant, aucune n'a été rendue publique à la demande des auteurs. Les pistes de bonification qui y ont été consignées ont cependant été recensées par les membres du CADDVSI et prises en considération dans l'analyse.

Une grille a été remplie par le promoteur et rendue publique. La figure 1 compare les deux évaluations. Parmi les actions identifiées par le promoteur, plusieurs correspondent à des pistes de bonification identifiées par le CADDVSI. Cette constatation permettait de conclure qu'un dialogue était toujours possible pour procéder à la bonification du projet dans une perspective de développement durable. Sans surprise, l'évaluation que le promoteur a faite de son propre projet est plus forte que celle du CADDVSI, mais il n'a pas été relevé d'incohérence entre les différences d'évaluation par dimension.

En plus de permettre de prendre des décisions éclairées basées sur un exercice logique s'inscrivant dans les principes de développement durable, le rapport d'analyse a pu alimenter la réflexion de la population en plus de service à mieux préparer la consultation publique du BAPE. En effet, outre la Ville de Sept-Îles, plusieurs organisations du milieu ont aussi utilisé ce rapport pour étayer leur mémoire déposé à la commission d'enquête : Cégep de Sept-Îles, Chambre de commerce de Sept-Îles, Développement économique Sept-Îles, etc.

Figure 1 – Comparaison des deux évaluations



Le rapport a aussi été déposé en séance auprès de la commission d'enquête chargée de la consultation publique sur le projet Mine Arnaud par la CPESI. Pendant la première partie des audiences, la représentante de la CPESI a posé plusieurs questions en lien avec les pistes de bonification qui auraient pu être étudiées ou retenues par le promoteur pour améliorer la performance de son projet en termes de développement durable. Malheureusement, les réponses données (par exemple dans le document DA18)¹⁴ à la plupart de ces questions ont été jugées insatisfaisantes ou incomplètes par l'organisme. La CPESI a donc considéré que l'information apportée lors cette première partie n'a pas contribué à modifier de façon significative le portrait résultant de l'analyse de développement durable du CADDVSI. Tant le promoteur que les personnes ressources des différents ministères (MDDEFP, MRN, MSSS) n'ont pas été en mesure d'annoncer des engagements répondant à certaines propositions de bonification jugées indispensables pour une intégration durable dans la collectivité. Cette constatation a été reprise dans le mémoire de la CPESI.

Le rapport de la Commission du BAPE a été déposé au ministre du Développement durable,

5. ANALYSE

L'analyse de développement durable au projet minier Arnaud montre bien l'intérêt pour une Ville de se doter d'un tel outil. L'expérience a démontré qu'un comité de personnes issues du milieu pouvait maîtriser l'outil et faire valoir les résultats de l'analyse devant les autorités compétentes, facilitant ainsi l'aide à la décision.

L'analyse de développement durable au projet minier Arnaud montre bien l'intérêt pour une Ville de se doter d'un tel outil. L'expérience a démontré qu'un comité de personnes issues du milieu pouvait maîtriser l'outil et faire valoir les résultats de l'analyse devant les autorités compétentes, facilitant ainsi l'aide à la décision. Toutefois, certaines observations issues de l'expérience montrent que les effets positifs de la grille auraient pu être plus intéressants. En

de l'Environnement, de la Faune et des Parcs du Québec le 20 décembre 2013. Il a été rendu public le 19 février 2014 et concluait : *“À la lumière de ses travaux, la commission ne peut que constater que l'ensemble du dossier est incomplet et ne répond pas adéquatement aux enjeux relatifs à la contamination des eaux de surface et des eaux souterraines ainsi qu'aux risques de glissement de terrain et de tassement de sol. Des évaluations complémentaires sont donc requises puisqu'elles sont essentielles pour une juste appréciation des impacts. En conséquence, la commission d'enquête est d'avis que le projet de Mine Arnaud n'est pas acceptable dans sa forme actuelle”*¹⁵.

Il est intéressant de noter que la conclusion du rapport de la commission relevait, pour justifier son jugement, des mêmes éléments qui avaient été retenus dans l'analyse de développement durable réalisée par le CADDVSI. Pour qu'il soit acceptable dans un contexte de développement durable, le projet d'une mine à ciel ouvert en périmètre urbain aurait dû obtenir des résultats bien supérieurs pour les 5 dimensions analysées.

effet, la polarisation des opinions était déjà bien campée lorsque la Ville a annoncé son intention de procéder à l'analyse. Cette polarisation a eu pour effet de rendre plus difficile la pleine participation du public. Maintenant que l'usage de l'outil est connu, l'analyse pourrait commencer dès l'annonce des projets, ce qui donnerait un cadre au questionnement et favoriserait un dialogue plus constructif entre les parties prenantes. En effet, la grille en permettant d'élargir les perspectives favorise la prise en compte de la complexité.

Une utilisation plus systématique de l'analyse de développement durable comme aide à la prise de décision au niveau municipal peut apporter des dividendes, non seulement pour l'analyse de mégaprojets, mais aussi pour des projets plus modestes, pour la planification du développement d'un quartier ou pour l'orientation de certaines politiques municipales sectorielles. Cependant, la

grille telle qu'elle a été utilisée pour le projet minier Arnaud exige un certain investissement. Pour alléger le processus, les mêmes auteurs ont développé un outil simplifié « 32 questions pour le développement durable » qui pourrait donner lieu à une adaptation sectorielle pour rendre plus explicites les liens des stratégies, programmes et politiques municipaux avec les objectifs du développement durable.

CONCLUSION

Les mégaprojets comportent des enjeux particuliers qui sont en relation avec leurs impacts environnementaux, économiques et sociaux. Leur potentiel de susciter l'enthousiasme des développeurs économiques et les inquiétudes des citoyens est proportionnel à leur portée, surtout dans le domaine extractif. Pourtant, ces projets sont généralement justifiés par la satisfaction de besoins humains et la très grande majorité des promoteurs souhaitent en limiter les impacts négatifs sur le milieu d'accueil. En fournissant un cadre de réflexion plus large que les simples principes de la LDD et en permettant le dialogue sur la bonification des projets, l'utilisation d'un outil comme la GADD de la Chaire en éco-conseil peut contribuer à identifier à moindre frais un projet dont les paramètres présentent des lacunes en termes de développement durable. Il peut aussi servir à ouvrir un dialogue entre les parties prenantes pour l'amélioration du projet en lui permettant de mieux identifier et répondre à plus de besoins dans la communauté d'accueil. Eu égard aux efforts exigés des promoteurs pour présenter leurs projets, il apparaît que l'utilisation de tels outils en amont des projets représente une sécurité significativement plus intéressante de développement durable pour les communautés d'accueil.■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Claude Villeneuve (professeur), David Tremblay et Hélène Côté (professionnels de recherches) sont associés à la Chaire en éco-conseil de l'UQAC alors que Stéphanie Prévost travaille pour la Corporation de protection de l'environnement de Sept-Îles (CPESI).

²Villeneuve, C. et Riffon, O. (2011). *Grille d'analyse de développement durable*, Chaire en éco-conseil fichier Excel.

Dans une logique pluridisciplinaire favorisée par la pensée complexe, l'utilisation de la grille d'analyse a été profitable pour la CPESI à plusieurs niveaux. Il a été salubre d'identifier les enjeux prioritaires en lien avec le projet de Mine Arnaud puisqu'on devra créer des carrefours de discussion, entre autres entre l'écologie et l'économie, l'ingénierie et la gouvernance.

³Voir le lien suivant : <http://ville.sept-iles.qc.ca/environnement>.

⁴Voir Villeneuve C. et Riffon O. (2011). *Grille d'analyse de développement durable*, Chaire en éco-conseil fichier Excel.

⁵Villeneuve, C., O. Riffon, J.R. Wells et V. Grégoire (2009) « Une grille d'analyse pour le développement durable », *Encyclopédie du développement durable*, # 85, Éditions des Récollets.

⁶IFDD, (2014). *Grille d'analyse de développement durable de la Francophonie*, fichier Excel.

⁷Voir le site suivant : www.minearnaud.com.

⁸Voir le site suivant : <http://synapse.uqac.ca>.

⁹Voir Villeneuve, C. (1998). *Qui a peur de l'an 2000? Guide d'éducation relative à l'environnement pour le développement durable*, UNESCO et Éditions Multimonde.

¹⁰Voir Bensalah, N., Ferrand, D. et Villeneuve, C. (2014). « Les mines et le développement durable : controverses et défis », *CIM Journal*, (à paraître).

¹¹Pensons seulement à l'étalement urbain, à la déstructuration des territoires agricoles, à la fragmentation des usages ou à la trop grande place accordée à l'automobile.

¹²Voir Riffon, O. et Villeneuve, C. (2013). « Trois défis pour un urbanisme durable au Québec », *Urbanité*, numéro automne 2013, p. 50-54 et Simard, M. (2013). « L'urbanisme durable au Québec : Plaidoyer en faveur d'un cadre législatif incitatif », *Organisations et territoires*, vol. 22, n°3, p.61-69.

¹³Voir Tremblay, D., Bensalah, N., Cote, H. et Villeneuve, C. (2013): *Rapport de la démarche d'analyse de développement durable du projet minier Arnaud selon la grille d'analyse de la Chaire en écoconseil*. Rapport présenté à la Corporation de protection de l'environnement de Sept-îles (CPESI).

¹⁴Voir le site http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/mandats/mine_apatite_sept-iles/documents/liste_doc-DA-DB-DC.htm#DA.

¹⁵Voir BAPE (2014). *Projet d'ouverture et d'exploitation d'une mine d'apatite à Sept-Îles*, rapport d'enquête et d'audiences publiques # 301, 215 pages.



Je désire m'abonner à la revue *Organisations et territoires* et je joins un chèque au montant de : _____ \$

Nouvel abonné (✓) : ☐

Renouvellement (✓) : ☐

Date : _____

Abonnement institutionnel	(6 numéros)	103,48 \$	(Toutes taxes incluses)
Abonnement individuel	(6 numéros)	66,69 \$	(Toutes taxes incluses)
Abonnement étudiant	(6 numéros)	48,29 \$	(Tx inc.) (Envoyer photocopie carte étud.)
Abonnement gouvernemental	(6 numéros)	90,00 \$	(Fournir certificat d'exemption des taxes)
Abonnement hors Canada	(6 numéros)	145,00 \$	(110\$ + 35\$ frais de poste) (sans taxes)

Tous les abonnements sont d'une durée de deux ans

- J'aimerais que mon abonnement débute avec le DERNIER numéro paru, soit :
Volume _____ N° _____
- J'aimerais que mon abonnement débute avec le PROCHAIN numéro à paraître, soit :
Volume _____ N° _____

Faites-nous parvenir vos coordonnées :

Nom : _____

Organisation : _____

Adresse : _____

Téléphone : _____

Télécopieur : _____

Courriel : _____

Adresse d'expédition :

Revue *Organisations et territoires*

Université du Québec à Chicoutimi

555, boulevard de l'Université, bureau H6-1430

Chicoutimi (Québec) CANADA G7H 2B1

Téléphone : (418) 545-5011, poste 4530 Télécopieur : (418) 693-9072

Courriel : revueot@uqac.ca Site Web : www.uqac.ca/revueot

Mégaprojets et développement territorial : cas des industries extractives en Afrique

Christelle Nzoyem, Thierno Diallo, Christophe Leyrie et Julien Bousquet¹

INTRODUCTION

Dans les pays en développement riches en ressources naturelles, les populations semblent confrontées à une redoutable agression de la part d'exploitations minières à grande échelle dont le nombre et le gigantisme ne cesse de croître depuis la fin des années 1990.

Depuis les deux dernières décennies, le secteur des industries extractives tient une place importante dans les études et les débats sur les questions relatives au développement. Ceci traduit l'intérêt grandissant porté à l'exploitation minière en tant qu'aspect essentiel du processus de développement. Dans les pays en développement riches en ressources naturelles, les populations semblent confrontées à une redoutable agression de la part d'exploitations minières à grande échelle dont le nombre et le gigantisme ne cesse de croître depuis la fin des années 1990. L'épuisement des ressources de minerais de qualité se traduit par un déploiement croissant des compagnies minières qui, moyennant de capitaux importants, de techniques modernes permettant une grande extraction, procurent aux pays hôtes des bénéfices bien supérieurs à ceux obtenus dans la plupart des industries, cependant celles-ci laissent généralement derrière elles un passif environnemental, social et économique irréparable. De ce fait, ces entreprises sont exposées, plus encore que dans tout autre secteur, à des allégations en termes de violation des droits de l'homme, de relations avec les communautés locales et de compensation.

La richesse minérale de l'Afrique ne laisse aucun doute. Même si ce fait est connu, certains chiffres méritent d'être rappelés. Selon le dernier rapport de la United States Geological Survey², la contribution du continent africain en pourcentage de la production mondiale en 2005 était pour le chrome 44 %; le cobalt 57 %; l'or 21 %; le

manganèse 39 %; le diamant 46 %; et le phosphate 31 %. Pour ce qui est des réserves, selon le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), l'Afrique contiendrait environ 30 % des réserves mondiales en minéraux connus mondialement, incluant 40 % de l'or mondial, 60 % du cobalt et 90 % des réserves mondiales de minéraux du groupe platine³.

Fort de cette réalité, il est souvent affirmé que le secteur minier devra servir de « moteur de la croissance » et d'instrument de réduction de la pauvreté. Le rôle du secteur comme outil de réduction de la pauvreté est maintes fois réaffirmé dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté. Dans le cadre de nombreuses réflexions menées sur l'implantation des mégaprojets en Afrique, le moment semble propice pour identifier quelques enjeux liés à la contribution du secteur minier au développement économique et social des pays et régions concernés. Dans cet article, notre principale contribution est de générer des idées susceptibles de faciliter la compréhension de la prolifération des projets miniers et énergétiques en Afrique et de comprendre leurs impacts sur le développement territorial. L'article tente d'éclaircir si le bilan de la contribution passée du secteur minier au développement en Afrique. Pour cela nous faisons le point sur la question des grands projets en analysant les rôles, défis, contributions et retombées sociales et environnementales de ces grands projets.

Dans le cadre de nombreuses réflexions menées sur l'implantation des mégaprojets en Afrique, le moment semble propice pour identifier quelques enjeux liés à la contribution du secteur minier au développement économique et social des pays et régions concernés.

1. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX, ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET POLITIQUES

Certains experts ont noté que les pays riches en minéraux ont obtenu des résultats inférieurs aux pays moins bien dotés au regard de divers indicateurs de la performance économique, sociale et politique. D'autres ont fait valoir que les ressources minérales, si elles sont bien gérées, constituent une source potentielle de croissance et de développement. Toutefois, les opérations d'extraction, quel que soit celui qui les réalise, s'accompagnent de coûts.

Si l'on veut que les revenus des industries extractives contribuent à accélérer le développement, il est indispensable de déployer des efforts considérables, mais surtout de relever des défis afin de traiter ces questions.

Sur le plan environnemental, elles peuvent contribuer à la dégradation de l'environnement si l'extraction tient uniquement à leur présence, mais d'autre part elles peuvent atténuer les conséquences sur l'environnement en utilisant des technologies de production plus modernes et en appliquant et en diffusant des normes de gestion de l'environnement plus déterminées de façon non négligeable par la réglementation locale et la capacité du gouvernement du pays hôte à l'appliquer⁴.

Ces dernières années, les grands exploitants du secteur de l'extraction minière comme du secteur du pétrole et du gaz ont pris de plus en plus conscience de la question environnementale. S'il y a encore des accidents et si de mauvaises pratiques persistent, la situation en la matière s'est d'une manière générale améliorée au cours des dix dernières années environ, bien qu'à un rythme variable selon les entreprises. Par exemple, les entreprises minières basées dans des pays où la législation environnementale ne fait que commencer à se développer seront relativement moins à même de gérer les conséquences environnementales de leurs projets à l'étranger que celles basées dans des pays où la législation est plus développée et les normes plus rigoureuses.

Sur le plan économique, la présence des firmes énergétiques a un prix; elles gardent pour elles une part significative des recettes et rapatrient une certaine partie de leurs bénéfices, ce qui diminue d'autant la création de valeurs pour le pays. De plus, celles-ci capturent la valeur créée localement sous forme d'emplois et de salaires, d'achats et de recettes publiques et n'ont donc de ce point de vue qu'un faible impact, du moins au niveau macroéconomique. Cela est particulièrement vrai, étant donné que celles-ci ont tendance à utiliser des technologies et des procédés à plus forte intensité de capital que les entreprises locales. De plus, les filiales étrangères auront plutôt tendance à faire appel à des fournisseurs étrangers. Dans les pays à faible revenu, l'absence de fournisseurs et de main-d'œuvre qualifiés peut également limiter le recours à la production locale ainsi que les possibilités de transformation en aval.

Sur le plan social, la santé et la sécurité ont toujours posé problème, notamment, dans le secteur de l'extraction artisanale des pays en développement. Les conflits entre exploitants miniers et les communautés locales, l'afflux de migrants à la recherche d'un emploi et des questions connexes peuvent également être préoccupants.

Encore plus que dans d'autres secteurs industriels, les investissements dans le secteur extractif peuvent avoir des conséquences politiques considérables, qui dépendent dans une large mesure de la situation du pays d'accueil. Les impacts politiques négatifs ont été observés principalement dans les pays pauvres disposant d'importantes ressources minières, mais dont les institutions sont faibles. Les problèmes sont fréquemment associés au faible développement des cadres de gouvernance et à la faiblesse des capacités institutionnelles pour ce qui est de formuler et d'appliquer les lois et règlements.

Si l'on veut que les revenus des industries extractives contribuent à accélérer le développement, il est indispensable de déployer des efforts considérables, mais surtout de relever des défis afin de traiter ces questions.

2. MÉGAPROJETS : LES DÉFIS PARTICULIERS À RELEVER

RSE : un défi de gestion particulier à relever par les grands projets

La prise en compte de l'intégralité des impacts directs et indirects (les impacts multiplicateurs et de diversification dépassant le champ du secteur minier) est encore embryonnaire.

L'activité minière est considérée comme moteur du développement macroéconomique de plusieurs États en ceci qu'elle induit divers effets économiques potentiels. S'il est vrai que les entreprises minières nationales et transnationales⁵ sont conscientes des risques et de l'impact que leur projet va vraisemblablement créer, force est alors de constater que la prise en compte de l'intégralité des impacts directs et indirects (les impacts multiplicateurs et de diversification dépassant le champ du secteur minier) est encore embryonnaire. Toutefois, les entreprises minières sont peu à peu sensibilisées et comprennent comment gérer et équilibrer leurs besoins économiques avec les considérations environnementales et les traditions culturelles des peuples des régions dans lesquelles elles opèrent. En effet, la question de la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) prend une dimension particulière lorsqu'elle porte sur des acteurs aussi spécifiques que les Industries Extractives et devient alors un réel défi de gestion à relever.

En effet, les communautés subissent divers coûts sociaux qui ne compensent malheureusement pas les pertes contractées. Prenons pour exemple, l'utilisation et la gestion des terres, les déplacements des populations (y compris les autochtones), les privations des terres et des moyens d'existence, etc. Le cas le plus concret que nous pouvons décrire est celui relatif à la construction du pipeline Tchad – Cameroun où les terres et les biens de la population locale ont été expropriés; avec une indemnisation dans certains cas, mais à des taux considérés comme inéquitables par la communauté⁶.

Ainsi, porter une attention systématique aux intérêts et préoccupations des individus et groupes

affectés par l'entreprise devient un défi pour les industries extractives. Face à ce défi, elles semblent de plus en plus orientées vers l'investissement responsable et s'attachent à répondre aux besoins des communautés locales. La démarche au cœur de ce défi est incontestablement la stratégie RSE de l'entreprise qui exploite.

Les défis économiques

La valeur qu'un pays peut chercher à mobiliser au profit de l'économie locale peut être soit directe, sous la forme d'emplois, de bénéfices et d'impôts, soit indirecte, par l'acquisition de biens et services. Ici encore, les possibilités dépendent du mode d'organisation de l'activité minière ainsi que de la nature des minéraux extraits et du niveau des capacités locales.

Dans les pays en développement, il est en général difficile d'acquérir sur place les intrants hautement spécialisés servant à l'exploration et à l'extraction de minéraux; souvent, les achats locaux portent seulement sur des activités comme la restauration, le nettoyage et, dans certains cas, les services de construction. Cela étant, ce sont sans doute les recettes fiscales et les bénéfices tirés des activités extractives qui apportent la part de valeur la plus importante à l'économie d'un pays en développement. De ce fait, le défi à relever concerne l'usage qui est fait des revenus tirés de l'extraction de minéraux, point d'importance décisive dans la perspective du développement et centre d'intérêt principal de l'action gouvernementale.

Le défi de la gouvernance

La capacité d'un pays à répondre avec succès à tous les défis importants, économiques, environnementaux, sociaux et politiques, dépend dans une large mesure de son système de gouvernance.

La capacité d'un pays à répondre avec succès à tous les défis importants, économiques, environnementaux, sociaux et politiques, dépend dans une large mesure de son système de gouvernance.

L'ONU a défini la gouvernance comme « le fait d'exercer l'autorité économique, politique et administrative pour gérer les affaires d'un pays à tous les niveaux ». Elle se caractérise par :

« ... la participation, la transparence et la responsabilité. Elle est également efficace, et équitable, mais aussi propice à la légalité. En bonne gouvernance, les priorités politiques, sociales et économiques sont fondées sur un large consensus au sein de la société et les voix des plus pauvres et des plus vulnérables sont entendues par les décideurs chargés d'affecter les ressources prévues pour le développement »⁷

L'absence d'un cadre de gouvernance bien configuré accroît le risque que les avantages potentiels des activités extractives ne voient pas le jour, que les systèmes fiscaux aboutissent à

une répartition inégale des recettes, que l'absence d'une stratégie de développement cohérente et concertée conduise à une mauvaise utilisation de ces dernières, que les populations locales vivent dans la déception et que surviennent des dommages à l'environnement, des risques sanitaires et des conflits. La qualité des institutions avant la découverte de ressources minérales et la capacité d'un pays à réguler, contrôler et discipliner les activités des industries extractives sont des éléments essentiels à prendre en compte. Un autre défi à relever de la part des gouvernements pour faire face aux impératifs souvent difficiles à concilier du fait de l'introduction des firmes extractives est de retrouver son rôle de médiation des relations socio-économiques au lieu de laisser les entreprises privées de plus en plus sujettes à répondre à des demandes sociales des communautés concernées.

3. MÉGAPROJETS MINIERES : UN FILON À RENTABILISER POUR LE DÉVELOPPEMENT DES COMMUNAUTÉS

Pour beaucoup, l'Afrique est un scandale minier et la question suivante se pose : et si l'Afrique était victime d'une « malédiction des ressources naturelles »? Cette situation est souvent due à ce qu'on appelle le syndrome hollandais.

Pour beaucoup, l'Afrique est un scandale minier et la question suivante se pose : *et si l'Afrique était victime d'une « malédiction des ressources naturelles »?* Cette situation est souvent due à ce qu'on appelle le syndrome hollandais ou la malédiction des ressources naturelles et fait que les revenus élevés générés par les minerais limitent la diversification des structures, ce qui empêche les économies de transformer l'abondance des ressources en croissance durable qui permet d'améliorer les conditions de vie des communautés. Théoriquement, l'exploitation minière devrait favoriser le développement d'activités dérivées qui fournissent aux sociétés minières une gamme d'intrants. Ces activités, bien que générées par l'exploitation minière, peuvent trouver des débouchés dans d'autres secteurs de développement du pays, accélérant ainsi la croissance.

Or, en raison d'une gouvernance médiocre, les recettes tirées des activités extractives ont souvent été gaspillées plutôt que d'être investies de manière à favoriser le développement durable. Les systèmes de gouvernance et les capacités institutionnelles doivent donc être renforcés et la richesse minérale être utilisée pour investir dans le renforcement des connaissances en faveur de l'innovation économique et dans la formation de capital humain, social et matériel, en particulier sur le plan des infrastructures⁸. La présence de ressources minières est un facteur de développement et peut contribuer à la réduction de la pauvreté. D'ailleurs, certains pays développés actuels ainsi qu'un certain nombre de pays en développement en ont tiré parti avec succès pour accélérer leur développement.

Néanmoins, l'existence de ressources naturelles ne se traduit pas automatiquement par une accélération du développement, que les entreprises internationales participent ou non à leur exploitation. Ces dernières peuvent toutefois avoir une influence par leurs investissements intérieurs et leurs apports en capital et en technologie, de même que leur compétence en matière de gestion,

peuvent permettre une forte augmentation de la croissance. Ainsi, le secteur minier va se positionner comme un moteur de la relance du développement qui, par ses effets d'entraînement, va permettre le développement local et celui des communautés riveraines des zones d'exploitation en particulier. La plupart des pays africains, ayant l'ambition d'accéder au rang de pays émergents doivent se doter d'un secteur industriel et minier fort. Rentabiliser ce filon revient à mettre en œuvre leur stratégie pour la croissance et l'emploi en intensifiant l'exploration, l'exploitation, la transformation et la commercialisation des ressources minières en attirant dans ces activités à haute intensité capitalistique et technologique les investisseurs.

Il ne fait aucun doute que les ressources minières peuvent favoriser une croissance et un développement généralisés, à condition d'exploiter les possibilités offertes en matière de consolidation du secteur de ressources, grâce à l'optimisation du maillage des secteurs de l'économie nationale.

L'exploitation minière est par nature non durable, la durée de vie d'une mine étant limitée, et les ressources finissant par s'épuiser. Toutefois, on peut lui assurer une certaine durabilité, grâce aux liens (en amont, en aval et dérivés) qu'elle a avec d'autres secteurs de l'économie. Tel que défini par la Commission mondiale de l'environnement et du développement dans le rapport Brundtland intitulé « Notre avenir à tous »⁹, le développement durable est « un développement qui répond aux besoins des générations actuelles sans compromettre la capacité des générations à venir de répondre aux leurs ». Cela dit, cette définition met l'accent sur l'équité entre générations. Si l'on considère les stratégies de développement fondées sur l'exploitation des ressources qui ont fait leurs preuves ailleurs, il ne fait aucun doute que les ressources

CONCLUSION

L'essor considérable de la demande mondiale de certains minerais depuis la fin du XX^e siècle a conduit à la multiplication des grands projets miniers, concernant notamment des métaux très convoités et de plus en plus rares comme l'or. L'Afrique dispose d'immenses ressources natu-

minières peuvent favoriser une croissance et un développement généralisés, à condition d'exploiter les possibilités offertes en matière de consolidation du secteur de ressources, grâce à l'optimisation du maillage des secteurs de l'économie nationale.

En effet, les connaissances scientifiques et la compétence des ingénieurs peuvent contribuer à accroître le volume des réserves prouvées, à améliorer les techniques d'extraction et de raffinage et à étendre le champ des utilisations finales et commerciales des produits. Un certain nombre de pays en développement aujourd'hui classés dans les catégories des pays à revenu élevé ou à revenu moyen supérieur (Afrique du Sud, Arabie saoudite, Botswana, Chili, Émirats arabes unis, Indonésie, Koweït, Malaisie et Venezuela, par exemple) sont parvenus, à des degrés divers, à tirer parti de leurs richesses naturelles pour faire progresser au moins certains aspects de leur développement (augmentation du revenu par habitant, réduction de la pauvreté et, dans certains cas, diversification économique). Les pays développés ont utilisé la plupart des minéraux extraits à l'intérieur de leurs frontières, les activités de transformation et les intrants locaux étant protégés par des coûts de transport élevés.

En outre, dans ce nouveau contexte global qui pourrait limiter la capacité relative des pays riches en minéraux à tirer parti de leurs richesses minérales, il leur faudra donc concevoir une stratégie globale de développement leur permettant d'exploiter ces richesses en vue non seulement d'améliorer leur situation présente, mais aussi d'assurer un développement durable dans l'intérêt des générations futures. Dans cette optique, l'un de leurs objectifs importants doit être de construire une économie diversifiée en investissant dans le capital humain, les infrastructures et les capacités de production¹⁰.

relles dont seule une fraction est actuellement exploitée par certaines firmes qui, conscientes de l'enjeu capital que constitue leur image environnementale, ont réussi, mieux que d'autres, à développer une stratégie, une communication et des actions permettant de rendre plus accep-

tables leurs projets miniers, même quand ceux-ci ont un impact considérable sur l'environnement. En effet, elles s'efforcent de montrer les répercussions positives de leur activité en termes économiques et sociaux pour les populations locales. La majorité des grands projets miniers en cours de développement actuellement sont a priori suspectés par les gouvernements d'accueil d'avoir un impact très négatif et même dévastateur pour l'environnement et le développement socio-économique des populations locales. Aussi, pour que l'Afrique tire profit des avantages sociaux économiques inhérents à cette richesse, il est nécessaire de s'attaquer d'urgence à des questions telles que la bonne gestion de ces ressources et les impacts de leur exploitation. De ce fait, rappelons le principe 1 des règles de l'Initiative de Transparence pour les Industries Extractives (ITIE) qui stipule :

« Nous partageons la même conviction que l'exploitation prudente des richesses en ressources naturelles devrait constituer un moteur important pour une croissance économique qui contribue au développement durable et à la réduction de la pauvreté, mais qui, faute d'une bonne gestion, peut avoir des répercussions défavorables sur le plan économique et social. »¹¹ ■

BIBLIOGRAPHIE ET NOTES

¹Nzoyem Christelle est doctorante au programme de doctorat en management de projets. Thierno Diallo, Christophe Leyrie, et Julien Bousquet sont professeurs au département des sciences économiques et administratives à l'Université du Québec à Chicoutimi.

²Voir Yager, Thomas et al., (2005). *The Mineral Industries of Africa*, U.S. Geological Survey Minerals Yearbook.

³Voir Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2006). *L'avenir de l'environnement en Afrique. Notre environnement, notre richesse*. Nairobi : Division de l'Alerte Rapide et de l'Évaluation, p.87-99.

⁴Voir Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). (2007). *Rapport sur l'investissement dans le monde*. Sociétés transnationales, industries extractives et développement.

⁵Le qualificatif transnational permet de traduire l'idée d'une stratégie à la fois infraétatique et transétatique qui caractérise ces acteurs.

⁶Centre pour l'Environnement et le développement (CED) (2010). Yaoundé.

⁷Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (2008).

⁸Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). (2007). *Rapport sur l'investissement dans le monde*. Sociétés transnationales, industries extractives et développement

⁹World Commission on Environment and Development (WCED) (1987).

¹⁰Organisation des Nations Unies (ONU), (2007). *Rapport sur l'investissement dans le Monde*. New York and Genève.

¹¹Secrétariat International de l'ITIE, (2011). Règles de l'ITIE, Oslo.

Chronique du livre

Hirigoyen, M.-F. (2014). *Que sais-je? Le harcèlement moral au travail*, Presses Universitaires de France, 128 p.

L'auteure Marie-France Hirigoyen, psychiatre et psychanalyste ayant notamment contribué à la législation française sur le harcèlement moral au travail, dresse un portrait de la situation mondiale concernant cette infraction rependue dans son plus récent ouvrage. Offrant une vue d'ensemble sur ce concept tant au plan psychologique qu'au plan légal, cet écrit opère une démystification efficace du harcèlement moral en milieu de travail ainsi que des causes et conséquences qui y sont associées.

La notion tant scientifique que légale du harcèlement moral est d'abord située dans les premiers chapitres de l'ouvrage. L'auteure conçoit ces actes comme « toute conduite abusive (geste, parole, comportement, attitude...) qui porte atteinte par sa répétition ou sa systématisation, à la dignité ou à l'intégrité psychique ou physique d'un salarié, mettant en péril son emploi, ou dégradant le climat de travail ». On y décrit abondamment chacune des modalités du concept et le processus par lequel ce comportement se développe. Afin d'être qualifiés de harcèlement, les agissements doivent, en effet, répondre à plusieurs critères; constituer des agissements hostiles, être répétés dans le temps sur une longue période, impliquer un rapport de force objectivement inégal entre les protagonistes et qu'il y ait intention malveillante à la source du comportement. Une distinction claire et succincte est également faite entre le harcèlement moral et les autres risques psychosociaux, ce qui permet au lecteur de ne pas confondre les différents facteurs (stress professionnel, conflits...) pouvant détériorer la santé physique et psychologique des travailleurs.

Outre les statistiques épidémiologiques détaillant les types de comportement qualifiables de harcèlement moral en milieu de travail, une description analytique des conséquences engendrées par ce phénomène est exposée dans cet

ouvrage. Les victimes de harcèlement sont notamment sujettes à des stress intenses, à des troubles psychosomatiques, un état de stress post-traumatique, ou même des conséquences psychiques telles qu'une impression de déréalisation, un état dissociatif, etc. Il va s'en dire que ces souffrances ont, dans certains cas, été éléments constitutifs d'une situation menant au suicide. De plus, la détérioration draconienne de la qualité de vie des harcelés est loin d'être l'unique résultat de ces situations. Des répercussions sociales, tant sur la famille des victimes que sur les collègues, souvent témoins des gestes posés. Sans compter les répercussions économiques sur l'entreprise au niveau des coûts internes directs liés à la moindre efficacité et aux congés maladie de l'employé souffrant ces comportements. Avec d'aussi lourdes conséquences, éradiquer cette affection interpersonnelle devient une priorité pour les gestionnaires du vingt et unième siècle.

Lorsqu'on parle de harcèlement en milieu de travail, il n'est pas question de déclencheur unique. Un amalgame de conditions favorisant le développement de ces conduites inadaptées est aujourd'hui connu. Ces facteurs se divisent essentiellement en trois catégories; déterminants organisationnels, environnement social et caractéristiques individuelles. En effet, dans les entreprises où apparaissaient les conduites indésirables il est fréquent de retrouver des styles de management oppressifs ou, au contraire, des styles laisser-faire. On parle alors de gestion favorisant l'apparition de harcèlement qui, surtout jumelé au management fragilisant les individus (conditions difficiles, surcharge de travail...), peut devenir la source de ces problèmes. Ensuite, une part de la responsabilité concernant l'augmentation de la fréquence du phénomène appartient à la société puisqu'elle résulte partiellement d'une mutation de la culture exigeant de plus en plus de performance. Cette transformation du mode de vie fragilise les individus et crée une compétition où la tentation d'utiliser des méthodes peu orthodoxes pour prouver sa supériorité à l'autre est croissante.

Enfin, omettre les traits de personnalités des harceleurs et ceux de leurs victimes serait déresponsabiliser les acteurs principaux de ces méfaits. On constate fréquemment des traits de personnalité narcissiques chez les bourreaux alors que les victimes ont tendance à être cibles désignées (femmes enceintes, délégué syndical...), en état de fragilité psychologique ou possèdent des caractéristiques atypiques. Également, la majorité des victimes étaient en partie caractérisées par un grand investissement dans leur carrière et leur adoption de comportements scrupuleux au travail. Bien que les individus correspondant à ces caractéristiques soient plus sujets à vivre du harcèlement, cela demeure, à n'en pas douter, un risque que courent tous les travailleurs, risque auquel les entreprises devraient être sensibilisées.

Heureusement, au cours des quinze dernières années plusieurs pays ont suivi les traces de la France. Depuis 2004 les citoyens québécois jouissent d'un recours légal contre le harcèlement moral en milieu de travail. Des sentences peuvent s'appliquer tant au harceleur qu'aux gestionnaires s'ils persistent dans l'inaction tout en ayant conscience des agissements criminels. Par ailleurs, l'auteure rappelle que la méthode d'intervention la moins coûteuse demeure la prévention. Que ce soit par l'information, la diminution des facteurs causals ou la prise en charge rapide des protagonistes, les gestionnaires ont les moyens de ralentir la propagation de ce mal.

En conclusion malgré son orientation précise et marquée sur la situation française, cet ouvrage est un excellent outil multidisciplinaire. Son accessibilité et sa couverture pratiquement exhaustive des sphères touchées par le harcèlement soit; gestion, santé et jurisprudence, en font un ouvrage de référence, surtout pour le novice en la matière, curieux de comprendre ce phénomène.

Laetitia Larouche
Finissante aux études de premier cycle en
psychologie
Université du Québec à Chicoutimi

Filion L.J. (2013). Innover au féminin : Savoir se dépasser – Intraprendre. Québec, Presse de l'Université du Québec, 292p.

Le présent ouvrage de Louis Jacques Filion, orienté sur l'intrapreneuriat féminin, se veut une réponse aux commentaires et suggestions faites sur son précédent livre *Oser intraprendre* paru en 2012. Il revêt un caractère pédagogique et s'adresse à toute personne désireuse d'apprendre à réfléchir et à agir de manière créative et structurée en vue d'innover.

Dans le chapitre introductif, l'auteur fait une présentation de l'intrapreneuriat et de sa conduite dans les organisations. Il explique l'intérêt des organisations pour l'innovation et l'intrapreneuriat par les évolutions économiques et technologiques et le niveau de formation de plus en plus élevé du personnel. L'intrapreneuriat est initié dans une organisation par une employée, motivée par un ardent désir d'amélioration. Pour ce faire, elle n'hésite pas à sortir des sentiers battus pour briser les règles établies et proposer de nouvelles façons de faire. S'apparentant à un métier, l'intrapreneuriat requiert des compétences techniques et managériales. Sa pratique passe d'abord par l'analyse et la compréhension d'une situation à améliorer. Il s'en suit après, un travail d'idéation et de conception afin d'opérer le changement à même d'apporter de la valeur ajoutée à l'organisation. Toutefois, cette démarche n'est pas sans difficultés et sans contraintes pour les promotrices, car dans plusieurs organisations, il n'existe pas de dispositifs d'appui aux initiatives intrapreneuriales.

Les douze études de cas qui suivent l'introduction présentent le parcours de femmes d'exception qui par leur esprit d'innovation et leur méthode de penser ont influencé leur organisation et leur secteur d'activité. Plusieurs facteurs dont la culture familiale, le niveau de scolarité, le type d'organisation dans laquelle elles évoluent et le poste occupé déterminent le comportement de ces intrapreneures. D'une manière générale, elles sont des personnes réflexives et d'action, qui ont su utiliser leurs compétences et l'expérience acquise dans un métier pour développer un modèle intrapreneurial. Ce modèle communément utilisé par les intrapreneures citées dans cet ouvrage, comporte cinq (5) dimensions : l'intuition, la

réflexion, la créativité, les habiletés politiques et l'action par l'innovation.

La présentation des études de cas dans ce livre vise à permettre, non seulement, l'acquisition de savoir-être et de savoir-faire, mais surtout de savoir-devenir. Pour finir, l'auteur examine les spécificités propres aux femmes dans la pratique intrapreneuriale et souligne l'importance de leur participation au renouvellement et à la performance des organisations. Il propose également dans une annexe, quelques exercices de réflexion pour la valorisation du potentiel intrapreneurial et la conduite de projets innovants.

En somme, le livre traite d'un sujet d'actualité qui engage toutes les organisations. Dans un environnement complexe et changeant, elles sont contraintes de repenser continuellement leurs pratiques afin de maintenir leur compétitivité. Cependant, l'innovation revêt un caractère collectif et ne peut être un succès sans la contribution et l'implication des individus présents à l'intérieur même des organisations. À cet effet, le présent ouvrage est un apport essentiel à une compréhension de la dynamique intrapreneuriale et à une meilleure organisation du processus d'innovation.

Estelle Zoungrana
Étudiante au doctorat en management de projets
Université du Québec à Chicoutimi

Fontan, J. M, Hamel, P. et Morin, R., *Villes et conflits : Action collective, justice sociale et enjeux environnementaux*, PUL, Québec, 2012, 227 p.

Cet ouvrage à six mains d'auteurs familiers aux lecteurs d'O&T tient son origine d'une recherche conduite, de 2006 à 2010, par le groupe de recherche sur l'action collective et les initiatives locales (GRACIL) sous la responsabilité de notre collègue Richard Morin du département d'études urbaines et touristiques de l'UQAM.

Deux enjeux particuliers ont retenu l'attention des auteurs : la justice sociale (logement, bien-être social, relations ethniques) et l'environnement en

relation avec la pollution urbaine, le recyclage et le transport. Autant de préoccupations familières à Jean-Marc Fontan, sociologue bien connu pour ses travaux au sein du CRISES de l'UQAM et du non moins prolifique Pierre Hamel du département de sociologie de l'Université de Montréal. Tous trois, sur la base des actions mises de l'avant par la société civile montréalaise ces trente dernières années, ambitionnent de répondre au questionnaire suivant : Quelle est la portée transformatrice des actions collectives conflictuelles observées? Quels liens ont-elles entretenus avec les mobilisations et les luttes passées? D'aucuns seront tentés de faire allusion au fameux « printemps érable » qui, bien sûr, ne fait pas partie de la période ici considérée. En postface, les auteurs, affairés à mettre la dernière main à l'ultime version de l'ouvrage, ont saisi l'opportunité d'y faire allusion en soulignant que l'essentiel des manifestations a bel et bien eu lieu dans la métropole québécoise. Ce qui les autorise à affirmer que Montréal s'avère, en matière de justice sociale, le maître-lieu des actions collectives entourant des enjeux de société. Effectivement, faut bien l'admettre, autant à Trois-Rivières qu'à Gaspé ou à Saguenay, durant toute cette effervescence bien métropolitaine, les étudiants et leurs parents sont demeurés bien tranquilles.

En relation avec l'inventaire des actions collectives étudiées, trois sources d'informations furent privilégiées, la plus importante étant les articles de journaux. Vinrent ensuite les archives de la Ville de Montréal et les écrits d'ordre académique tels les mémoires, les thèses, les articles de revue et, bien sûr, les ouvrages à caractère théorique et pratique.

Avec le chapitre 1, c'est sans surprise que le lecteur familier avec les auteurs se voit offert ici une solide revue de la littérature pour y faire reposer les éléments de la problématique et la perspective théorique susceptible d'en retirer. C'est ainsi que sont abordées des variables fondamentales comme les acteurs sociaux et les adversaires, A.Touraine servant ici d'appui moral (!). Il s'agissait dans ce chapitre de mettre en évidence la complexité des mouvements sociaux en les reliant au contexte à l'intérieur duquel ils évoluent en les rattachant à une modernité marquée par de

nouveaux enjeux sociétaux. Comme le mentionnent les auteurs, ce chapitre vise à établir les balises servant à mieux prendre en compte les mouvements sociaux ayant pris forme à partir des années 80.

Avec le chapitre 2, les auteurs brossent un tableau, qu'ils reconnaissent un peu rapide, des actions collectives de la ville du Sieur de Maisonneuve. Ils en dégagent que ces actions ont des racines qui se sont développées assez loin dans le temps. Également, ils jugent utile de souligner que les actions décrites visaient non seulement l'État en formation et le capital en structuration, mais aussi et surtout les administrations municipales et plus spécifiquement celles de Montréal. Le chapitre suivant, il fallait s'y attendre, traite de la crise du fordisme, de la mondialisation qui l'accompagne, de la reconfiguration de l'État-nation, décennie après décennie, le tout s'appuyant à nouveau sur une documentation qui se veut rigoureuse.

On entre dans le vif du sujet avec le chapitre 4 intitulé Actions collectives et justice sociale. On y trouve une sorte de répertoire d'actions conflictuelles à objectifs multiples, soit, par exemple, le déménagement projeté de l'hôpital Hôtel-Dieu et l'opposition à la relocalisation du Casino de Montréal. Si on reconnaît le peu de succès remporté par le lobbying en faveur des logements sociaux, par ailleurs on évalue d'un meilleur œil les luttes contre les réformes des programmes d'assurance-chômage et d'assistance sociale puisqu'au final des mesures pour les atténuer ont été apportées. Enfin avec le dernier chapitre, c'est l'environnement qui occupe le haut du pavé. On s'interroge ici sur l'importance relative qu'occupent les enjeux environnementaux. Sont-ils plus importants au Québec qu'ailleurs? La réponse vient encore une fois à travers le cas montréalais. En effet, la métropole du Québec fait preuve d'une sensibilité particulière envers des causes touchant les espaces verts et la gestion de l'eau qui à eux seuls représentent les deux tiers des dossiers répertoriés. La démolition (tant souhaitée) de la plaie urbaine que constituait l'échangeur des Pins au pied du Mont-Royal sert d'exemple de succès. Peut-on en dire autant avec le sempiternel problème de l'élargissement de la rue Notre-Dame. Oui, les mouvements populaires impliqués sont

parvenus à ce jour à préserver un insoutenable statu quo, mais faut-il s'en réjouir?

Et c'est ici que des réserves s'imposent de la part du lecteur bien conscient des préjugés favorables qu'ont toujours su entretenir les auteurs envers le « développement communautaire » ou de tout ce qui émane d'une certaine base militante (les fameux grass-root). On pourrait évoquer ici la participation citoyenne comme mode d'expression idéalisé des pratiques démocratiques. Or, si les auteurs en entrée de jeu admettent que l'expression « mouvement populaire » s'utilise à plusieurs sauces (type expression valise), ils évitent d'en faire une analyse critique préférant adopter un mode apologique. Le lecteur cherchera en vain toute allusion à cet immobilisme qui marque si bien l'évolution (ou son absence) de Montréal depuis plusieurs années. On sait que des groupuscules, qui ne représentent souvent qu'une poignée de membres, chapeautent leur organisme d'une pompeuse appellation susceptible de retenir l'attention des médias et parviennent trop souvent à mettre un frein à des initiatives qui répondent à un besoin réel. Enfin, peut-on en vouloir aux auteurs leur parti-pris en faveur d'un type d'organisations qui leur ont permis d'asseoir leur réputation? L'important c'est qu'ils ne manquent pas d'intérêt en faisant œuvre utile.

André Joyal

Membre du Centre de recherche en développement territorial

Benoît Lévesque, Jean-Marc Fontan et Juan-Luis Klein, (sous la dir. de), L'innovation sociale: Les marches d'une construction théorique et pratique, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2014, 451 p.

Les responsables de cet imposant volume sont familiers aux lecteurs d'O&T soit par leurs contributions passées ou par leurs ouvrages que j'ai eu l'opportunité de présenter dans ces pages. Cet ouvrage a fait l'objet d'un lancement lors d'un impressionnant colloque international du Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) au

début d'avril dernier¹. Il se veut un hommage à Benoit Lévesque, professeur émérite à l'UQAM également professeur associé à l'École nationale d'administration publique, cofondateur du CRISES et ex-directeur de l'ARUC en économie sociale. Étant un auteur très prolifique, l'ouvrage contient un ensemble de ses textes parmi les plus importants publiés ces 25 dernières années et répartis ici de façon chronologique en quatre parties bien distinctes. Celles-ci ont comme toile de fond la double préoccupation de l'innovation sociale à savoir la production d'outils théoriques et méthodologiques et une production susceptible de favoriser le changement social. On comprendra ainsi que l'ouvrage intéressera à la fois les professeurs-chercheurs que les acteurs de terrain engagés au sein de différents collectifs reliés à l'économie sociale.

La 1^{re} partie : La construction théorique : les bases fondatrices plonge le lecteur au début des années 90 à la faveur de textes que B. Lévesque a rédigés en collaboration avec son collègue R. Bélanger formant ainsi un duo familier aux universitaires de ma génération oeuvrant en sciences sociales. Le tout débute avec une présentation de la théorie de la régulation mise de l'avant par l'école française du même nom à la fin des années 70. Vient ensuite un texte sur le mouvement populaire et communautaire tel qu'il a évolué au Québec à partir du milieu des années 60. Avant de parler d'économie sociale, certains se rappelleront, on parlait de développement communautaire, on pense ici au Bas-St-Laurent et à la Gaspésie dans la foulée du BAEQ et le dynamisme particulier provoqué par les célèbres Opérations Dignité. Viendra par la suite la création à Montréal des premières CDÉC (corporations de développement économique et communautaire) qui ne tarderont pas à s'étendre à travers le Québec. Et, on en arrivera à parler de développement local marqué pas une finalité à la fois sociale et économique. Cette partie se termine par un chapitre portant sur les SPL (systèmes de production localisés) identifiés ici par l'expression « systèmes industriels localisés ». Un tableau présente les caractéristiques des trois principaux modèles mis de l'avant par la littérature de l'époque.

¹ Plus de 500 participants venant, entre autres, de plusieurs pays européens et d'Amérique latine.

La 2^e partie L'économie sociale : le tremplin d'une nouvelle perspective permet de plonger dans le vif du sujet avec en entrée de jeu un texte récent de B. Lévesque et de M. J. Bouchard qui, en présentant les travaux du CRISES, en profitent pour définir leur conception de l'innovation sociale. Ils y voient une intervention initiée par des acteurs sociaux en vue de satisfaire certains besoins à travers de nouvelles orientations culturelles (je simplifie, car leur définition est plus compliquée...). Mes collègues UQAMiens identifient quatre types d'innovations sociales à savoir : les rapports de production, les rapports de consommation, les rapports entre entreprises, et enfin, les nouvelles formes de gouvernance (celles se rapportant au fonctionnement des CDÉC). Mais, bien sûr, nos auteurs ne pouvaient éviter de définir l'économie sociale. Ils se rapportent ici à la définition retenue par le Chantier sur l'économie et l'emploi qui a connu la gloire (!) lors du fameux sommet socio-économique de 1996 et qui donnera lieu au Chantier de l'économie sociale toujours dirigé par la pionnière et infatigable (voire incontournable) Nancy Neamtan. On en arrivera rapidement à évoquer le « modèle » québécois d'économie sociale caractérisé par un ensemble d'éléments qui lui donnent une configuration relativement originale tout en ayant beaucoup de traits communs avec ce qui s'observe dans d'autres pays.

Suite à un texte in solo, B. Lévesque collabore cette fois avec une autre thuriféraire de l'économie sociale, M. Mendel de l'Université Concordia. En abordant (à nouveau) l'approche théorique et historique du concept de l'économie sociale, il faut s'attendre à des répétitions qui peuvent cependant s'avérer utiles pour les non-initiés, les répétitions étant à la base de toute stratégie pédagogique. Mais, je doute que ce soit ici l'intention visée par les responsables de cet ouvrage...

La 3^e partie Les applications sectorielles et transversales débute par un texte traitant de l'innovation telle que vue au sein de la science économique. Vient ensuite un texte particulièrement captivant, à nouveau in solo qui a fait l'objet d'un chapitre de l'important ouvrage collectif de G. Massicotte Sciences du territoire que j'ai recensé dans le volume 18, n° 2 d'O&T. B. Lévesque traite ici de la « nouvelle sociologie économique ». Et, il en profite pour expliquer que

l'économie sociale est plurielle, une précision toujours utile pour ceux qui l'ignoraient. Suit un autre texte in solo traitant de l'économie sociale et les services de garde à la petite enfance ce fleuron de l'économie sociale que l'on doit à celle qui fut la première femme à accéder à la plus haute responsabilité publique du Québec.

La 4^e partie Vers un nouveau modèle débute avec cette fois une collaboration avec G. L. Bourque, un ancien doctorant de B. Lévesque dont la thèse portait justement sur le modèle québécois de développement. Le paradigme émergent du développement durable se trouve ici évoqué en faisant allusion aux défis qui s'imposent aux acteurs individuels et collectifs. In solo, encore une fois, B. Lévesque dans un chapitre subséquent développe, entre autres choses, le concept de gouvernance partagée.

L'ouvrage se termine par une bibliographie de pas moins de 50 pages. Oui tout y passe ou presque, suivi d'un index onomastique (relatif au nom propre : merci Google) où l'auteur de ses lignes se retrouve pour ses écrits d'une autre époque portant sur les entreprises alternatives alors que son Bilan sur l'économie sociale est royalement ignoré², pas grave. On retiendra que lecteur intéressé par l'économie sociale se voit offrir ici un recueil de textes dont la lecture lui fournira une somme précieuse d'information venant d'un auteur qui, au Québec, a vraiment marqué sa spécialité.

André Joyal
Chercheur associé au CRDT et à l'INRPME

² Pour les intéressés voir *L'économie sociale : un bilan québécois*, Montréal, Île de la Tortue, 1999.